

|

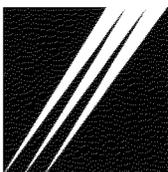
# TECHNIQUES TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

---

P R O S P E C T I V E  
s c i e n c e s   s o c i a l e s

## L'argument écologique et l'aménagement

22/23



**Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme**

Direction de la Recherche et des Affaires  
Scientifiques et Techniques

Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Juin 1993

**Techniques, Territoires et Sociétés**

## **L'ARGUMENT ECOLOGIQUE ET L'AMENAGEMENT**

**Actes de la Rencontre de la Prospective-DRAST**

**des 3 et 4 février 1993  
à l'Arche de la Défense**

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique

n° 22/23

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>Préface</b>	3
<b>Introduction</b>	5
<b>1ère séance : Sciences et techniques du couple environnement/aménagement</b>	9
Existe-t-il une "science écologique", que l'on puisse confronter aux sciences de l'ingénieur ? par Philippe Lebreton	11
Aménagement et économie de l'environnement par Patrick Point	17
Environnement et aménagement : aperçus sur l'évolution des pratiques techniques et du positionnement des acteurs par Dominique Drouet	37
Résumé des débats de la première séance	53
<b>2ème séance : Le droit et ses acteurs</b>	55
Aménagement - protection - développement La gestion juridique et politique d'un puzzle instable par Pierre Lascoumes	59
Enquête publique et démocratie par René Hostiou	83
L'action publique : du substantialisme au pragmatisme par Jean-G. Padioleau	89
Résumé des débats de la deuxième séance	97

<b>3ème séance : L'équipement et l'argument écologique</b>	101
L'argument écologique et l'aménagement : le cas de l'autoroute Ambérieu-Grenoble par Martine Chatain	103
Vers un écobilan des ouvrages en génie civil par Jean-François Coste	115
Etudes et recherches pour l'environnement au MELT : diagnostic et propositions par Claude-André Lamure	133
Résumé des débats de la troisième séance	163
Liste des participants	
Liste des intervenants	
Programme du colloque	
Liste des dossiers TTS	

## PREFACE

En intitulant cette première Rencontre\* de la Prospective de la DRAST "l'argument écologique et l'aménagement", nous entendions partir d'un constat certes modeste mais dont, à nos yeux, toutes les conséquences n'avaient pas encore été tirées : le constat de ce que la prise en compte de l'environnement est désormais devenue un objet de débat et de controverses quasi permanent dans toutes les opérations d'aménagement, impliquant en outre une diversité croissante de points de vue et d'intervenants.

Ce point de départ peut sembler à priori peu nouveau : la discussion, voire la polémique, entre "écologistes" et "aménageurs" est déjà engagée depuis de très longues années en France. Mais ce qui a pourtant changé par rapport aux années 70, c'est le fait que cette prise en compte de l'environnement dans l'aménagement se réduit de moins en moins, comme c'était naguère le cas, à un face à face, d'ordinaire d'ailleurs assez stérile, entre les deux catégories "idéaltypiques" que seraient les écologistes et les aménageurs.

D'autres acteurs sont en effet venus progressivement participer au débat : non seulement cette question mobilise de plus en plus d'experts (économistes, juristes, écologues,...), lesquels tentent d'imposer peu à peu des savoirs "constitués" en la matière, mais surtout il est clair qu'elle ne peut plus désormais être "résolue" sans une concertation aussi ouverte et large que possible permettant la confrontation de tous les intérêts en présence.

Bref, "l'argument écologique" a pris du poids face ou en regard à l'aménagement, non seulement parce qu'il est porté, de diverses manières, par un certain nombre de spécialistes, mais aussi parce qu'il est repris, et discuté au plan local, dans le cadre de procédures en pleine évolution, par un nombre grandissant d'acteurs.

L'objet de la Rencontre des 3 et 4 février était de faire un point provisoire et sans doute partiel du poids actuel de l'argument écologique sous ses multiples aspects : il s'est agi successivement au cours de 3 demi-journées d'interroger le versant scientifique et technique de l'avancée de l'écologie, puis d'analyser son orchestration par le droit français, et enfin d'évaluer quelques conséquences de sa prise en compte dans les pratiques et les métiers d'un certain nombre d'agents du Ministère de l'Equipement.

---

\* Rencontre préparée et textes rassemblés par Jean-Pierre Galland.

Les divers exposés ont donné lieu à de nombreuses discussions que nous avons essayé de résumer par séance, de manière forcément subjective ; on y lira en particulier que le prédécoupage effectué pour l'organisation de ces 3 demi-journées aura été sans cesse remis en cause par "la salle" : c'est sans doute le propre des problèmes complexes, tel que celui posé par "l'argument écologique et l'aménagement", que de ne pas se laisser enfermer, même momentanément, à l'intérieur d'une discipline, d'une science ou de techniques ; c'est à coup sûr le propre des questions les plus vivantes de la société que de susciter simultanément ou par ricochets successifs innovations technologiques et scientifiques, réformes du droit, modifications dans les pratiques d'un Ministère, et surtout discussions sur les interfaces entre ces diverses évolutions, sans qu'on puisse aisément circonscrire ces réactions dans un cadre rigide préétabli.

Notre espoir est que les matériaux rassemblés ici pourront être utiles aux praticiens confrontés en permanence à cette complexité.

Jacques Theys

Chef du Centre de Prospective  
de la DRAST

Jean-Pierre Galland

Chargé de mission au Centre  
de Prospective

## INTRODUCTION\*

On ne peut pas vraiment dire que les aménageurs se soient de tous temps vraiment préoccupé des questions d'environnement. Tout au plus trouverait-on une petite concession (déplacement d'un tracé) une compensation (d'un côté les équipements pour l'économie, de l'autre ceux pour la nature - les parcs naturels) ou une pseudo-intégration (les crapeauducs, pour assurer la légitime reproduction des batraciens bloqués par les autoroutes, par exemple).

Aujourd'hui, compte tenu de la mobilisation politique qu'il suscite, nous faisons l'hypothèse que le domaine de l'environnement n'est plus seulement un problème résiduel à gérer marginalement mais **un des champs d'opérationnalité sociale où se réinventent les manières de faire et de penser l'aménagement**<sup>1</sup>. L'argument écologique n'apparaît en effet plus seulement à la marge, mais il est producteur de nouvelles manières de traiter les problèmes et par là de nouvelles manières de faire, de modèles socio-culturels et de professionnalisation. Il est aussi peut-être producteur de nouveaux modèles administratifs. De ce point de vue l'argument écologique serait à l'action administrative ce que le mot d'ordre d'aménagement du territoire a pu être dans les 1950-70. C'est cette réinvention que nous proposons d'interroger sous plusieurs angles : celui des arguments économiques pour lesquels l'aménagement "justifie" ses urgences et sa légitimité, celui du droit sur lequel il fonde ses procédures, celui de la technique et des formes institutionnelles qui l'opérationnalisent.

Il nous semble en effet intéressant de mettre en perspective environnement et aménagement du point de vue de leur confrontation pratique sur le terrain de l'action administrative et des cadres cognitifs qui l'organisent. Nous ferions volontiers l'hypothèse que la spécificité du mouvement contemporain tient précisément au fait que la politisation de la thématique environnementaliste couplée aux réorganisations administratives de ces dernières années, décentralisation entre autres, ouvre des lieux concrets de débats, de confrontation, de négociation ou de conflits entre "écologistes" et "aménageurs" au sein même des dispositifs techno-politiques.

---

\* Ce texte a servi de base de travail aux investigations des chercheurs dont les textes sont rassemblés ici. Il a été élaboré par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique avec l'aide de G. Faure, B. Kalaora et M. Péraldi.

<sup>1</sup>- Le concept d'aménagement a son histoire propre ; création de l'Etat central dans la période d'intense urbanisation des "trentes glorieuses", il se compose d'au moins trois types d'ingrédients :  
 - une approche rationalisante, moderniste, tournée vers le futur ;  
 - un processus de transformation des territoires, fondé sur l'usage de techniques particulières ;  
 - un dispositif de production recourant à des acteurs spécialisés unis par une culture technique commune.  
 L'histoire du concept d'aménagement est caractérisée par le développement (pour reprendre l'expression de Michel Marié) d'une forte dialectique entre aménagement et ménagement.

Confronter ainsi environnement et action administrative suppose alors de faire sortir la recherche sur les politiques de l'environnement des deux univers où elle se tient jusqu'à présent, l'interrogation sur l'expertise scientifique d'une part, celle sur les mouvements sociaux de l'autre, pour **prendre comme objet central les modalités et les pratiques, les dispositifs d'acteurs et les terrains de confrontation et d'action où se concrétise "l'agir" administratif sur l'environnement.**

L'argument écologique peut apparaître comme argument d'opportunité porté par les uns ou les autres en fonction d'intérêts localisés ou momentanés. Mais un tel usage opportuniste n'est possible que s'il est par ailleurs fondé par des acteurs qui lui donnent une cohérence et qui inventent des traductions opérationnelles dans les différents domaines de l'action administrative. Ce sont les militants des partis écologistes qui passent de positions idéologiques à des arguments pratiques qui font mouche (actions en justice, renouvellement des argumentations économiques, critiques précises de modèles techniques et propositions d'alternatives). Ce sont aussi certains "militants de l'intérieur", fonctionnaires chargés de questions d'aménagement qui voient là un moyen de redonner sens à leur action.

Si on suit le fil de notre hypothèse ces stimulations conduiraient à une redéfinition en profondeur des modalités d'action : production de nouveaux corps durs de savoirs techniques, recombinaison des formes institutionnelles des découpages thématiques de l'action et des projets affichés.

### **1) L'argument économique**

L'émergence du thème de la croissance soutenable traduit une volonté de reprendre la question des fins économiques de l'aménagement. Le débat était jusqu'ici dominé par un imaginaire économique qui associe équipement, modernité, économie. Le débat économique, alors que l'on s'engage dans de très importants programmes d'infrastructures pour le TGV, les autoroutes ou pour les voiries souterraines urbaines reprend vie. Certains considèrent aujourd'hui que les décisions apparaissent motivées par une représentation symbolique de la modernité ou par une faiblesse aussi bien de l'analyse économique que des techniques de gestion mobilisées. De quelles redéfinitions, réajustements est susceptible l'argument économique dès lors qu'il est confronté non plus seulement à l'argument politique mais à un contre projet économique argumenté ?

### **2) Le cadre juridique**

La conjugaison de la montée de l'argument écologique d'une part, de la décentralisation de l'urbanisme d'autre part, pose avec une acuité particulière la question du cadre juridique dans lequel s'opère tantôt l'adhésion aux projets

(cas de l'enquête publique pour les grands travaux), tantôt l'arbitrage des conflits (cas des opérations immobilières en espaces naturels). Le système français a apporté des débuts de réponse : loi de 1983, dite Bouchardeau sur les enquêtes publiques, lois d'aménagement et d'urbanisme pour la gestion des territoires sensibles (montagne, littoral, proximité des aéroports)...

Un des enjeux actuels de cette question est le risque que l'ensemble des dispositifs juridiques mis en place perdent toute possibilité d'auto-régulation, et que cette fonction ne soit "consentie" au juge. Et l'on sait combien un "gouvernement du juge" est porteur en ces matières de dysfonctionnements, d'insatisfactions et de surcoûts, compte tenu notamment du décalage entre les décisions de justice et la réalité opérationnelle.

D'une certaine manière cette situation ou cette perspective renvoie aux questions des manières de faire, des modèles socio-culturels et de la professionnalisation. L'adhésion aux projets ne peut résulter exclusivement du rapport de force ou de la manipulation. Elle suppose un savoir constitué d'une objectivation des situations et d'une application stable du cadre juridique, de ses procédures et de ses normes.

### **3) Le domaine technique**

Les domaines d'action de l'environnement sont aussi source de technicité. L'"écologie urbaine" telle qu'elle est pensée en Allemagne n'est pas seulement thématique ou un objet particulier mais une manière de reprendre toutes les techniques de gestion de la ville. Les écoles d'ingénieurs développent aujourd'hui, de même, leurs secteurs environnement et produisent des corps de savoirs durs. Parallèlement, les consultants en ingénierie de l'environnement se multiplient sur le marché. On semble ainsi passer d'une critique de la "technique" à l'investissement opérationnel de celle-ci. Comment se diffusent les nouvelles technicités dans les mondes professionnels de l'environnement ? Comment s'adaptent-elles dans des univers techniques non spécialisés sur ce thème ?

### **4) Les formes institutionnelles**

L'argument écologique amène enfin une nouvelle manière de définir les cadres cognitifs de l'action administrative et donc, soit suscite de nouveaux découpages, soit favorise l'émergence de médiateurs qui tissent de nouvelles relations. Il conduit aussi à reposer la question des échelles territoriales, et enfin celle des modalités d'intégration des demandes contradictoires du public. Quelles sont les échelles concrètes d'intervention pronées par les tenants de l'environnement, quels sont les niveaux de référence, du mondial au local ?

## **1ère séance**

**Sciences et techniques du couple environnement/aménagement**

## EXISTE-T-IL UNE "SCIENCE ECOLOGIQUE", QUE L'ON PUISSE CONFRONTER AUX SCIENCES DE L'INGENIEUR ?

*par Philippe Lebreton*

Professeur à l'Université Lyon I

### INTRODUCTION

Comme tant de doctrines en -isme, après bien des écoles en -ie, l'écologie décrit la trajectoire de la faveur publique : *ignorance/intérêt/passion/dénigrement/oubli* ; nous entamons peut-être l'avant-dernière étape. L'écologie est désormais contestée sur deux fronts : elle serait "anti-humaine", voire fasciste ; elle ne serait pas une "science", du moins une science "rationnelle". En fait, l'écologie paie ici pour l'écologisme, conformément à la légitime interrogation : une **technique** (qu'elle soit matérielle - comme l'économie - ou même biologique, voire humaine - comme la médecine -) peut-elle fonder une **politique**, dans la mesure où elle offre à l'Homme des règles de **gestion** individuelle ou sociétale ? Ecartant ici la première critique, nous tenterons de répondre à la seconde : Existe-t-il une "Science écologique" que l'on puisse confronter aux Sciences de l'ingénieur ?

### LA METHODE ET L'OBJET

Qualifiée de science "molle", l'écologie se voit ainsi opposée aux sciences "exactes" ; du coup, elle devient "inexacte" ; enfin, en vertu de l'adage "Il n'est de science que du mesurable", l'écologie cesse d'être une science : le syllogisme est bouclé. La confusion est ici manifeste entre l'**objet** de la science et la **méthode** scientifique : il est parfaitement exact que la nature-objet est qualifiable de "molle" car, dans la nature, tout est mouvement, variabilité, diversité. L'Homme procédant de la nature, toute "science humaine" est d'ailleurs molle, comme le sont la sociologie, l'économie, la médecine, auxquelles certains - il est vrai - ont déjà refusé le droit à la dignité scientifique. A la limite d'ailleurs, la physique et la chimie sont aussi des sciences molles, car l'électron ou le photon, par exemple, ne sont en rien figés, bien au contraire. Mais cette variabilité se manifeste à une échelle échappant à nos sens usuels ; en outre son étude atteint un niveau statistique permettant d'ériger en "lois" des phénomènes dont la valeur moyenne est pourtant affectée d'un écart-type non nul...

Dans le domaine biologique, cette "variabilité" s'exprime aussi par la notion de *biodiversité*, définissable comme la quantité et la qualité d'information contenue par tout biosystème, et le caractérisant. En règle générale, les systèmes complexes, ou "riches" en espèces, correspondent à des milieux eux-mêmes complexes et divers ; en outre, les écosystèmes complexes bénéficient d'une certaine stabilité, plus exactement d'une certaine résilience, garantissant leur survie à terme, contrairement aux milieux simples, ou simplifiés (dont les anthropo-écosystèmes), moins "prédictibles" et plus fragiles.

Mais ce qui serait éminemment critiquable consisterait à étudier toute matière, dure ou molle, par des méthodes "floues" : on croyait la question réglée depuis qu'un certain DESCARTES ... Ce fut le lot de l'alchimie précédant la chimie, conformément à la loi d'Auguste COMTE, pour qui les étapes théologique et métaphysique ne pouvaient que précéder (et préparer ?) la phase "scientifique". Mais l'erreur de DESCARTES et de COMTE (ou plutôt de la plupart de leurs adeptes, dont le fameux "esprit cartésien" de nos ingénieurs) fut de croire que la méthode pouvait prendre le pas sur l'objet, indépendamment de la **forme** de celui-ci. Cet aveuglement scientifique a un nom : c'est le *scientisme*. Les remèdes sont connus : appliquer à tout objet, dur ou mou, une méthode "souple" : c'est ainsi que l'optique ondulatoire a succédé à l'optique géométrique ; faire suivre - et précéder - l'analyse de la synthèse ou, plus exactement, les globaliser au niveau convenable : c'est ainsi que la chimie a procédé pour passer de la molécule à la mole. De surcroît, il convient de s'assurer de la réalité même de l'objet et de la pertinence de son étude : ce que n'ont pas su faire - ni admettre semble-t-il - l'astrologie ou l'homéopathie. Et l'écologie dans tout cela ? Plus molle encore que d'autres sciences de la nature, puisque science de la vie, de *toute* la vie, comment pourrait-elle prétendre à la compréhension, voire à la prédiction de notre monde, surtout lorsqu'il s'agit d'écologie humaine ?

## **STRUCTURES ET SYSTEMES**

Si l'écologie scientifique a pour ambition de faire la synthèse des sciences biologiques (botanique, zoologie, voire éthologie et sociologie), elle entend également étudier les êtres vivants dans leur biotope, les constituants abiotiques de l'habitat relevant alors de disciplines du non-vivant (géologie, climatologie) : l'écologue ne se contente pas d'identifier les espèces animales ou végétales occupant un biotope ou d'en dénombrer les individus, il sait aussi à l'occasion truffer le terrain de capteurs ou d'enregistreurs chargés de mesurer le pH, la température, l'hygrométrie, etc, du milieu ambiant ; il ne peut donc se départir, directement ou par collaboration, de la rigueur du physico-chimiste voire du mathématicien.

Dérouté parfois lui-même par les apparents caprices de la nature, l'écologue apprend en outre rapidement à soumettre ses résultats aux lois de la statistique : ce n'est pas sans raison que la biométrie a pu s'ériger en technique

autonome, et si les sciences du vivant (y compris les sciences sociales) ont fait largement progresser le champ des mathématiques statistiques. De plus et par essence même, l'écologie est ainsi pluridisciplinaire, ce qui constitue (paraît-il) l'un des critères de la science moderne.

Mais il s'agirait là seulement de recettes, ou du résultat de contraintes, si l'écologie n'abordait pas l'analyse du vivant, et de son environnement, dans une optique nettement **structuraliste**, et même **systemique**. Le biologiste certes, mais plus encore l'écologue, sait que, dans la gigogne qui conduit de l'atome (et même de la particule) au système solaire (et même au cosmos), la vie s'inscrit par emboîtement : l'individu, la population, la biocénose, l'écosystème ... A cet emboîtement structural est rattachée la propriété d'*émergence* : à tout gain d'un niveau d'organisation correspond l'apparition d'une nouvelle propriété, à priori insoupçonnée (et incompréhensible) du niveau précédent : le tout est plus que la somme des parties. A chaque niveau peuvent être délimités des ensembles fonctionnels identifiables (information, énergie) : une termitière, une forêt, une île, etc, constituent autant de systèmes écologiques ou *écosystèmes*. Et ces écosystèmes obéissent aux lois de la thermodynamique : trop fermés, ils meurent tôt ou tard, de faim ou d'intoxication ; trop ouverts, ils se nieraient en se fondant au contact de leurs voisins. Bref, un écosystème ne doit être ni trop ouvert, ni trop fermé, constat dont feraient peut-être bien de s'inspirer les économistes adeptes du libre-échange ou de l'autarcie généralisés.

## CYBERNETIQUE ET THERMODYNAMIQUE

Structuré et évolutif, un écosystème emprunte logiquement aux règles de la **cybernétique** : toute action entraînant réaction, et même rétroaction, le système puise généralement dans son déséquilibre même l'information nécessaire à sa régulation ; c'est la notion de feed-back, dont les dynamiques de populations animales offrent de fréquents exemples. Que les lapins pullulent, et la propagation du virus de la myxomatose s'en trouve d'autant facilitée, jusqu'à ce que la mortalité induite ramène les effectifs à des étiages limitant la dissémination du parasite ; des exemples analogues sont connus entre espèces animales proie et prédatrice (lièvres et lynx du Nord canadien). Quant aux rétroactions positives, excitatrices et non régulatrices, elles existent certes dans la nature (la pullulation des lemmings), mais leur issue fatale (pour les individus) ne fait que démontrer l'absurdité des exponentielles, ce dont devraient également s'inspirer les tenants de la croissance matérielle et démographique sans limites. C'est ainsi qu'est assurée, subtilement ou brutalement, l'*homéostasie* des systèmes biologiques, à la définition de laquelle contribuent également complexité et diversité biologiques, comme précédemment noté.

Du point de vue énergétique et biochimique - celui des biomasses -, structures et dynamiques systemiques sont également la règle : au sein de chaque ensemble (de l'individu à la biosphère) des sous-ensembles, ou

compartiments, peuvent être distingués (les organes, ..., les biomes) assurant les stocks et générant les flux matériels. Gigatonnes de carbone, mégatonnes d'azote "circulent" ainsi de la biosphère à l'atmosphère, ou de l'hydrosphère à la biosphère, formalisés par la notion de turn-over. Ces mouvements cycliques intéressent aussi cellulose et lignine, ce que les forestiers appellent plus prosaïquement, mais tout aussi significativement, la "révolution" (celle des astronomes, pas celle des révolutionnaires ...). Non seulement ces cycles biogéochimiques garantissent la permanence biologique, menacée sinon doublement par l'épuisement des ressources et par l'accumulation des déchets (car ce que nous appelons "chaînes" alimentaires n'est en fait que fragment de cycles, dont le bouclage est assuré par les micro-organismes décomposeurs), mais elle permet de voir dans l'écologie une véritable *économétrie de la nature*.

Effectifs et masses en sont les unités usuelles, mais leur traduction énergétique emprunte à la biochimie, et à la thermodynamique : contrairement à l'économiste, qui fait ses délices - ou ses poisons - de la fluctuation des changes, l'écologue bénéficie de la solidité déjà séculaire de la kilocalorie, et peut bâtir sur des sables moins mouvants que ceux des places boursières. D'étape en étape, l'efficacité des transferts de matière et d'énergie obéit au Second Principe de la Thermodynamique (à tel titre que les pollutions, loin d'être de simples incidents de parcours, peuvent être vues comme une expression de l'entropie) ; tout processus peut être soumis à bilan, et la notion de rendement (extrants/intrants) est d'usage classique en écologie, depuis les géniales propositions de LINDEMANN (1942) et leurs développements, à l'instigation notamment de Eugène et de Howard ODUM. La compréhension des mécanismes éco-toxicologiques (accumulation des métaux lourds, des organo-chlorés, des substances radioactives) doit d'ailleurs beaucoup à de telles formulations, la "toupie" des concentrations se présentant ainsi comme le revers logique de la "pyramide" des bio-masses contaminées.

Certains domaines sont d'ores et déjà très documentés, soit quant aux paramètres, soit quant aux mécanismes (comme le cycle du carbone, dont la connaissance nourrit les inquiétudes relatives à l'effet de serre et à l'évolution climatique) ; et même si d'autres le sont moins (interactions facteurs/populations, ou entre espèces concurrentes), l'outil mathématique autorise d'ores et déjà modélisation, simulation, voire prédiction : si critiquée fut-elle, à tort ou à raison, la fameuse courbe présentée dans le rapport du Club de Rome, en 1972, en donna le premier exemple public.

## **L'ÉCOLOGUE EST-IL UN "ECO-INGÉNIEUR" ?**

Si le naturaliste d'antan regrette parfois sa "science aimable", l'écologue est-il pour autant admis dans le club des "ingénieurs", ou dans le clan des "bio-mécaniciens" ? La situation est (heureusement) un peu plus complexe que cela ! Ni cet excès d'honneur ... ni cette indignité !

- La réalité vivante est, et restera toujours plus complexe que la représentation fournie par des techniques "réductionnistes", ne serait-ce qu'en raison des synergies et de la complexification rendant ici toute prédiction délicate. Comme l'écrit le naturaliste, artiste et philosophe suisse Robert HAINARD : "Que la science prenne un phénomène naturel, un être vivant, c'est pour le découper, idéalement, en pièces inertes. Force, mouvement, volonté, conscience, ce qui est la réalité même, recule d'autant. La science ne s'y intéresse pas ou prétend y arriver en dernière analyse, ce qui n'est pas clairvoyant ou pas honnête". L'écologue doit donc être immodestement *plus* qu'un ingénieur, et sa démarche doit être essentiellement *holistique*.

Il n'empêche que l'état actuel de nos connaissances est suffisamment avancé pour autoriser quelques prétentions gestionnaires : si la construction d'un barrage ou d'un pont relève bien d'un *génie civil*, pourquoi la gestion d'une rivière ou la réhabilitation d'une tourbière, s'appuyant sur notre connaissance des relations gradient hydrique/végétation, ne mériteraient pas la reconnaissance d'un véritable *génie écologique*, voire celle des filières de formation et des corps civils ou d'Etat correspondants ?

Mais l'écologue-ingénieur doit aussi éviter de "chercher des problèmes à ses solutions plutôt que de trouver des solutions à nos problèmes", selon la plaisante formule de Roger BERNARD, écologiste ... et ingénieur ! L'écologue doit s'interroger pour savoir si les solutions proposées par la technique ne sont pas susceptibles d'effets pervers : éclairer la Sibérie en hiver par des satellites réflecteurs, peut-être : mais quid du photopériodisme, qui régit depuis des millénaires les rythmes biologiques des plantes et des animaux sous de telles latitudes ? Il doit réfléchir en amont : les causes, plus qu'en aval : les effets. Des glissières dans les virages, fort bien, mais peut-être aussi des "glissières" dans la tête des conducteurs ... Bref, l'écologie bien comprise propose une démarche intellectuelle assez insolite dans un monde occidental attaché à une fausse conception du temps, de la mesure, du progrès.

- Inversement, tout ingénieur devrait devenir sinon écologue, du moins "bio-humaniste", et plier ses moyens et son orgueil aux finalités et aux hommes, conformément aux exigences de la **bio-éthique**. Si notre société industrielle veut survivre, elle devra abandonner ses naïvetés techniques (les grands travaux soviétiques ...) et son comportement mégalomane (est-ce par hasard si ses propositions s'appellent **Supersonique**, Canal à **Grand Gabarit**, Train à **Grande Vitesse** ?) ; elle devra cesser de se poser des questions qui correspondent en fait à de vieux mythes humains : l'immortalité (cf. le code génétique), le mouvement perpétuel (cf. la surgénération ou la fusion nucléaires), sans voir les énormes problèmes pratiques et éthiques que poseraient leur résolution et les "succès" subséquents : surpopulation, facilité énergétique. Bref, elle devra choisir entre deux contemporains du XIX<sup>ème</sup> siècle, HAECKEL et Jules VERNE, pour mieux préparer le XXI<sup>ème</sup> siècle, si tant est que celui-ci doive être *post-industriel*. Le critère suprême pourrait donc bien être celui d'une société pouvant

fabriquer un nouvel outil, mais sachant y renoncer volontairement si celui-ci se révélait nocif pour l'Homme *ou* pour la Nature. Et si c'est là faire preuve de "scientisme écologique" - pour reprendre la formulation de l'Appel dit de Heidelberg -, acceptons bien volontiers d'être "éco-scientiste".

## CONCLUSION

Laissons pour conclure la parole à François RAMADE, actuel président de la Société française d'Ecologie : "La crise contemporaine de la civilisation technologique est en grande partie liée à la crise globale de l'environnement qu'elle a engendrée. En effet, celle-ci a résulté de l'absence de prise en compte des contraintes écologiques - incontournables - relatives aux exigences de respects des processus écologiques fondamentaux, des grandes lois qui régissent la productivité des divers écosystèmes que compte la biosphère, de celles relatives au maintien de sa biodiversité, en un mot par le mépris des principes écologiques qui commandent l'utilisation rationnelle et la préservation des ressources naturelles".

Et encore : "Il est très évident que l'humanité ne pourra surmonter les défis majeurs auxquels elle est confrontée en cette fin de siècle sans intégrer dans ses schémas de fonctionnement socio-économiques *un ensemble de modèles écologiques scientifiquement bien établis* (souligné par nous), tant en ce qui concerne l'utilisation de la productivité de la biosphère que de l'aménagement de l'espace, et de façon tout aussi impérative les modalités avec laquelle elle régira l'utilisation de l'énergie et des matières premières non renouvelables".

A la question : "Existe-t-il une Science écologique que l'on puisse confronter aux Sciences de l'Ingénieur", la réponse pourrait donc être : "Il existe une Science de l'Ecologie, qui doit compléter et peut composer avec les Sciences de l'Ingénieur ... et réciproquement".

## AMENAGEMENT ET ECONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT

*par Patrick POINT*

Chercheur au CNRS,  
Directeur-Adjoint du LARE

L'homme en aménageant son milieu poursuit sa destinée biologique. Dans ce processus il parvient aujourd'hui à un stade où les impacts sur le milieu sont tels qu'il convient de mettre en place des procédures de régulation. Le développement économique qui se traduit par l'aménagement du milieu a comme finalité d'améliorer le bien-être de l'homme. Or ce bien-être dépend outre des aménagements, d'un maintien d'une série de fonctionnalités attachées à l'environnement. Pendant des siècles, il n'y a pas eu globalement de concurrence entre aménagement et préservation. C'est l'identification de la nécessité d'un arbitrage en la matière qui a lancé les réflexions autour du concept de développement soutenable (1). La référence au concept écologique de gestion soutenable d'une ressource renouvelable est pour certains la clef du dilemme. Gérer en père de famille une ressource renouvelable, c'est opérer des prélèvements qui en deçà d'un certain niveau assurent une pérennité de la ressource (cela s'applique par exemple à un programme de gestion d'une pêcherie). Cette idée est étendue à la gestion de systèmes écologiques entiers, et même à l'ensemble de la biosphère. On observera qu'un tel point de vue laisse dans l'ombre bien des difficultés : existence de ressources non renouvelables, croissance démographique, prise en considération des aspirations des individus. Une approche plus efficace est sans doute d'en revenir à l'arbitrage déjà évoqué. Le maintien ou l'amélioration du bien-être de l'espèce humaine conduit à rechercher un équilibre entre patrimoine naturel et capital technique.

Cet arbitrage suppose que l'on apporte des réponses à trois questions :

- Quel est le coût d'opportunité de la protection du patrimoine naturel ?
- Quelle substituabilité technique et sociale y a-t-il entre ces deux formes de capital ?

- Comment prendre en compte le futur, les phénomènes d'irréversibilité et l'équité intergénérationnelle ?

On observera que ces questions se posent à des échelles géographiques très variables, de l'ensemble de la planète, jusqu'au site de quelques mètres carrés accueillant une endémique rare.

Dans ce texte, nous abandonnerons la vue planétaire pour considérer des situations d'extension spatiale limitée.

Mais quel que soit le champ embrassé, pour progresser dans la réponse à ces questions, il est essentiel de considérer que le patrimoine naturel livre à l'homme des services au même titre que peut le faire le capital technique, et que ces deux types de services entretiennent des relations de substituabilité et de complémentarité. Ceci n'apparaît en général pas très clairement du fait de l'asymétrie fondamentale résultant de la présence ou de l'absence d'un indicateur de valeur ayant la nature d'un prix.

Les sociétés d'économie de marché se caractérisent par le fait qu'à la plupart des biens et services se trouve associé un prix. Ce prix est utilisé comme un signal permettant aux producteurs et aux consommateurs d'ajuster leurs comportements. Ce prix est aussi un indicateur de rareté relative dans des conditions d'offre et de demande actuelles et anticipées.

Ainsi lorsqu'à la suite de la perte ou de la dégradation d'un bien marchand on veut estimer le préjudice du propriétaire, la référence au prix donne les bases d'une évaluation.

Pour le patrimoine naturel, il en va autrement. Les ressources offertes par la nature sont pour une part importante (faune et flore sauvages, eau, air, écosystèmes....) hors marché. Il n'y a donc pas d'indicateur visible de valeur. En l'absence d'un prix révélant ce que l'on est prêt à sacrifier pour obtenir, ou conserver, une unité de ces ressources, les acteurs économiques sont trop souvent conduits à considérer que le prix est nul. On pourrait multiplier les exemples montrant que dans la prise de décision, des éléments du patrimoine naturel ont été sacrifiés, sans que leur valeur soit véritablement intégrée dans le calcul économique.

Ainsi la question de l'évaluation des actifs naturels hors marché est au coeur des arbitrages entre protection et aménagement. Ces arbitrages se concrétiseront ensuite par la mise en place d'instruments destinés à orienter et à réguler l'usage du patrimoine naturel. Ce sont ces deux grands axes de l'économie de l'environnement qui seront évoquées dans la suite du texte.

## **I. AMENAGEMENT ET EVALUATION ECONOMIQUE ENVIRONNEMENTALE**

Quels sont les fondements théoriques de l'évaluation économique environnementale, quelles méthodes sont applicables, quels types de résultats peut-on en attendre ? Pour aborder ces questions, il convient d'abord de situer les relations qu'entretiennent intervention de la puissance publique et libre fonctionnement du marché dans ce domaine.

### **I.1. INTERVENTION TUTELAIRE ET APPROCHE MARCHANDE DU SERVICE ECOLOGIQUE**

L'indicateur de valeur sera différent dans sa logique selon que l'on peut ou non se référer au marché.

#### **I.1.1. L'approche tutélaire du service écologique**

La Puissance Publique est amenée, pour des raisons tenant à l'information insuffisante des individus et au caractère collectif de certaines ressources et de certains risques, ou encore au titre de sa responsabilité vis à vis des générations futures, et pour des considérations d'ordre éthique, à intervenir dans la délimitation du champ d'exercice d'un libre fonctionnement de l'offre et de la demande. La contrainte prend le plus souvent la forme d'une norme de milieu (concentration maximale en un élément donné etc...) ou d'impact sur le milieu (norme d'émission de polluant, norme d'utilisation de l'espace etc...) ou encore d'interdiction pure et simple (de l'usage d'une molécule chimique, de l'exploitation de telle espèce animale ou végétale etc...). Sans entrer dans les détails on indiquera que si l'on cherche à rendre maximum une fonction objectif correspondant à une définition du bien-être social sous des contraintes d'environnement affectant les secteurs d'activité, on peut calculer un prix fictif associé à chaque norme. Ce prix représente la valeur marginale de l'unité d'actif naturel écartée d'une utilisation productive, c'est la valeur de conservation ou de protection du milieu naturel.

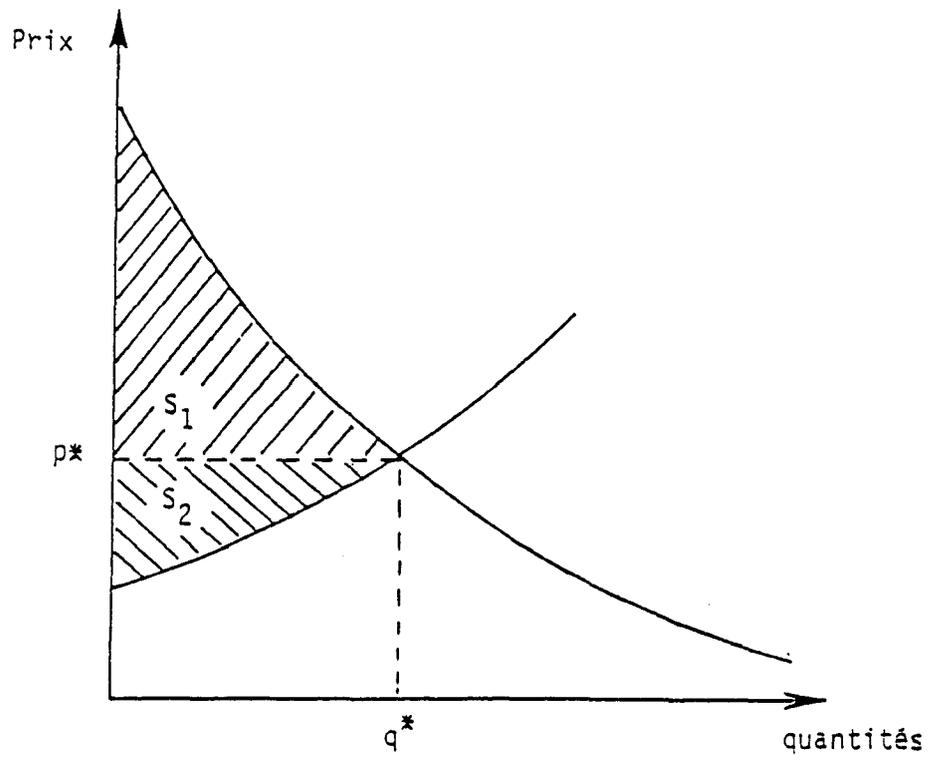
#### **I.1.2. Approche marchande du service écologique**

Dans les économies non planifiées, il reste un très large secteur où l'environnement est impliqué à travers le libre fonctionnement du marché sans pour autant se trouver doté d'un prix. On peut considérer que les hypothèses regroupées dans le paradigme dit de la souveraineté du consommateur individuel, y sont admissibles. Rappelons les :

1) Le bien-être social est la somme des bien-être individuels

2) Le bien être individuel peut être mesuré en termes d'utilité qui peut être reflétée par les prix payés pour les biens et services

Figure n°1



3) Les individus rendent maximum leur bien-être en choisissant la combinaison de biens, services et épargne qui rend la plus grande possible l'utilité totale, étant donné leur contrainte de revenu.

Dans ce contexte, une préférence nette pour un service livré par un actif naturel se traduit par un consentement à payer ou à recevoir, nous y reviendrons. Puisque l'on s'intéresse à ce qui est socialement souhaitable, il faut regrouper les consentements individuels pour obtenir un consentement global.

Si l'on peut admettre facilement que les individus ne paient pas des services qu'ils ne désirent pas, en contrepartie, le prix de marché lorsqu'on l'acquitte ne reflète pas exactement l'avantage tiré du service. En effet certains individus auraient été prêts à payer plus que le prix de marché (identique pour tous). L'avantage est pour eux plus grand que ne le fait apparaître le prix. Cet excédent de valeur est appelé surplus du consommateur. De la même façon, parmi les producteurs certains ont un coût marginal de production inférieur au prix de marché. Le profit qu'ils dégagent est appelé surplus du producteur. Sur la figure n° 1 p. 20, la surface hachurée S1 représente le surplus du consommateur et la surface S2 celui du producteur. Le surplus social est la somme des surplus du producteur et du consommateur.

Des altérations de services fournis par le patrimoine naturel affecteront parfois le surplus du producteur, parfois celui du consommateur et parfois les deux simultanément.

La mesure de la variation de surplus pose parfois de délicats problèmes sur lesquels nous ne pouvons nous attarder ici. Mentionnons cependant pour le surplus du consommateur que sa mesure dépend en théorie du point de référence : avant ou après le changement. Supposons des changements défavorables pour les utilisateurs du service environnemental. Si le niveau de bien-être de référence correspond à la situation initiale, l'individu doit être compensé pour maintenir ce niveau. Si le niveau de bien-être de référence correspond à l'état atteint après le changement, l'individu sera disposé à payer pour éviter le changement défavorable. C'est au fond la question des droits initiaux qui est ici en cause. Dans un cas de pollution, si la référence est un état de non pollution et qu'ainsi le droit est dans le camp des pollués, la mesure de la variation compensatrice (minimum qu'un individu acceptera pour compenser le changement) qui s'impose. Dans le cas contraire, c'est la variation équivalente (maximum qu'un individu paiera pour éviter le changement défavorable) qu'il faut retenir.

On indique souvent, sur la base de calculs théoriques (Willig [1976]) que le calcul d'une variation du surplus ordinaire n'introduirait qu'une faible distorsion et pourrait le plus souvent être admis en lieu et place de la variation équivalente ou compensatrice. En réalité, dans certains contextes, on sait que ces deux mesures peuvent différer significativement. Le constat selon lequel le CAP obtenu par des méthodes directes est plus proche de résultats obtenus par

des méthodes s'appuyant partiellement sur le marché (2) conduit souvent les économistes à utiliser le CAP de préférence au CAR et ce quelque soit la situation des droits initiaux. Ce comportement prudent peut cependant parfois se révéler pénalisant dans l'estimation du dommage écologique.

## I.2. LES METHODES D'EVALUATION

### I.2.1. Principes

Comment, lorsqu'il y a une variation de service environnemental, mesurer la modification de surplus des uns et des autres ? Il existe maintenant tout un arsenal de méthodes d'évaluation dans ce domaine. On peut en rappeler les principes en distinguant selon les agents directement affectés (3).

L'altération d'un actif naturel dont les services entrent directement dans la fonction d'utilité des individus les touche en tant que consommateurs. L'étude de la variation de surplus suppose le plus souvent que l'on détermine la fonction de demande pour le service en cause. En principe, il faudrait parvenir à une demande compensée (à utilité constante) ce qui pose le problème du niveau d'utilité de référence (avant ou après le changement environnemental) selon le cas la demande traduira ainsi une disponibilité à vendre ou une disponibilité à acheter le service environnemental. Les méthodes peuvent :

- soit reposer sur l'observation des comportements des individus. On s'appuiera sur les relations de complémentarité ou de substituabilité existant entre ce service et d'autres acquis sur des marchés pour établir cette demande.

- soit faire appel à des procédures d'enquête amenant à construire des marchés hypothétiques.

Si l'impact du changement est ressenti directement au niveau des producteurs, c'est la variation de profit qui sera en cause. Là encore plusieurs méthodes d'évaluation sont disponibles qui vont, de l'analyse du déplacement de la fonction d'offre, à la mesure directe de la variation de profit, en passant par l'examen des relations de complémentarité ou de substituabilité existant entre le facteur environnement et les autres intrants dans le processus de production. D'éventuelles variations de prix des produits étendront vers le consommateur les effets de l'impact environnemental. En ce cas, la variation de bien-être associera surplus des producteurs et des consommateurs.

Un impact environnemental durable mais hétérogène dans ces effets peut impliquer les détenteurs de ressources primaires à travers une modification de la rente. Les méthodes dites des prix hédonistes permettent, par l'identification de la contribution des différentes caractéristiques de la ressource à la rente, d'évaluer la part de la variation d'un service environnemental.

### I.2.3. Un exemple heuristique

A titre exclusivement pédagogique on peut restituer l'essence de la méthode des coûts de déplacement dans son état le plus primitif avec un exemple numérique sommaire.

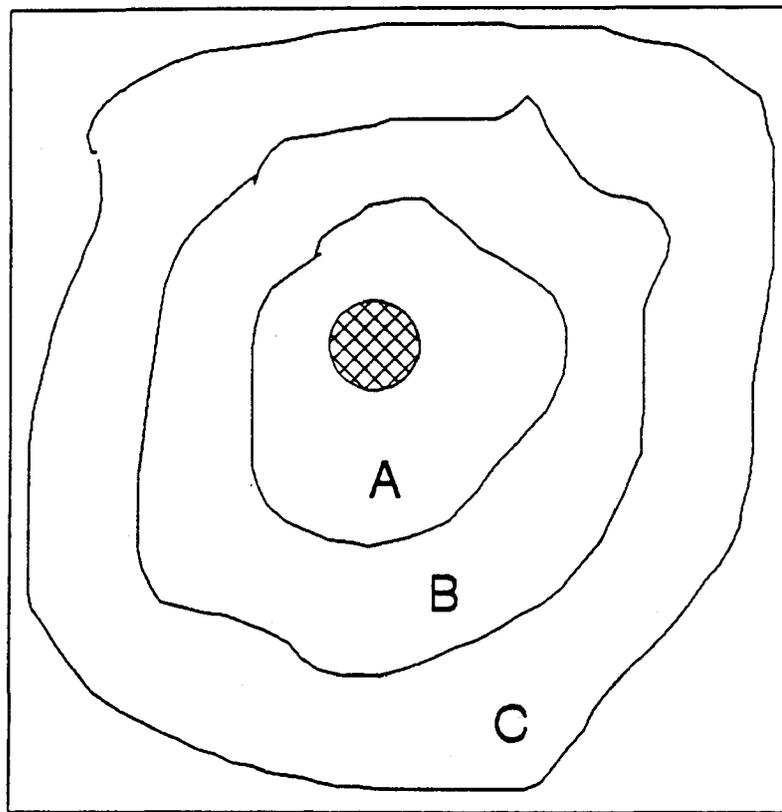
Soit un site protégé dont on cherche à connaître la valeur annuelle comme pourvoyeur de services récréatifs. Ce site est fréquenté par des individus issus de trois zones géographiques A, B, C, classées par ordre de distance moyenne d'accès (figure n° 2 p. 24). La fréquentation totale annuelle est de 27000 visites. Une observation systématique des entrées montre que le site accueille respectivement 5000, 12000, 10000 individus venus des zones A, B, et C. Les seuls renseignements nécessaires au calcul du surplus collectif figurent dans le tableau suivant :

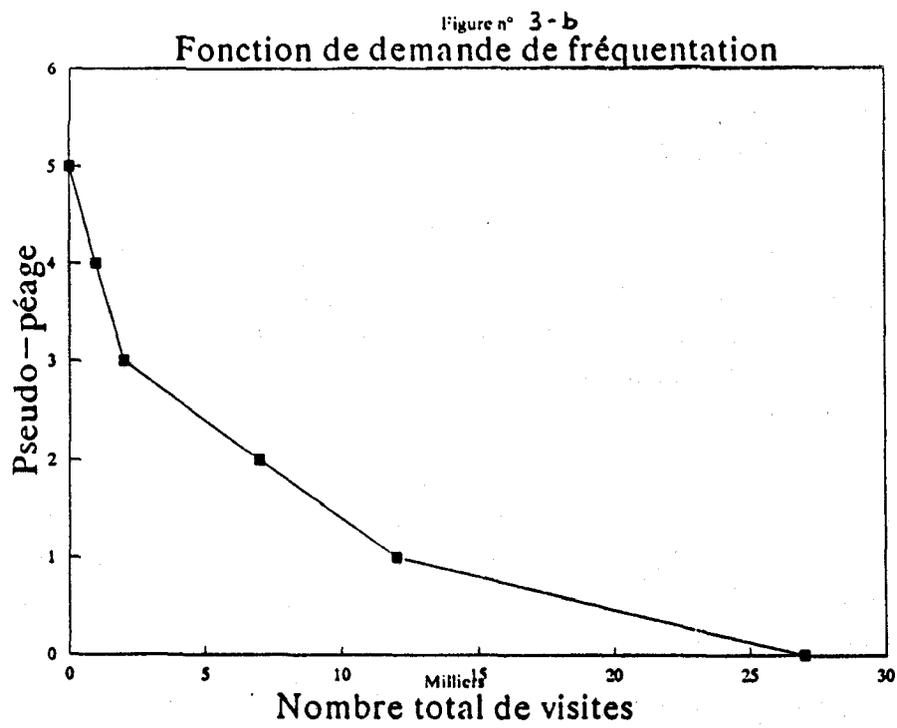
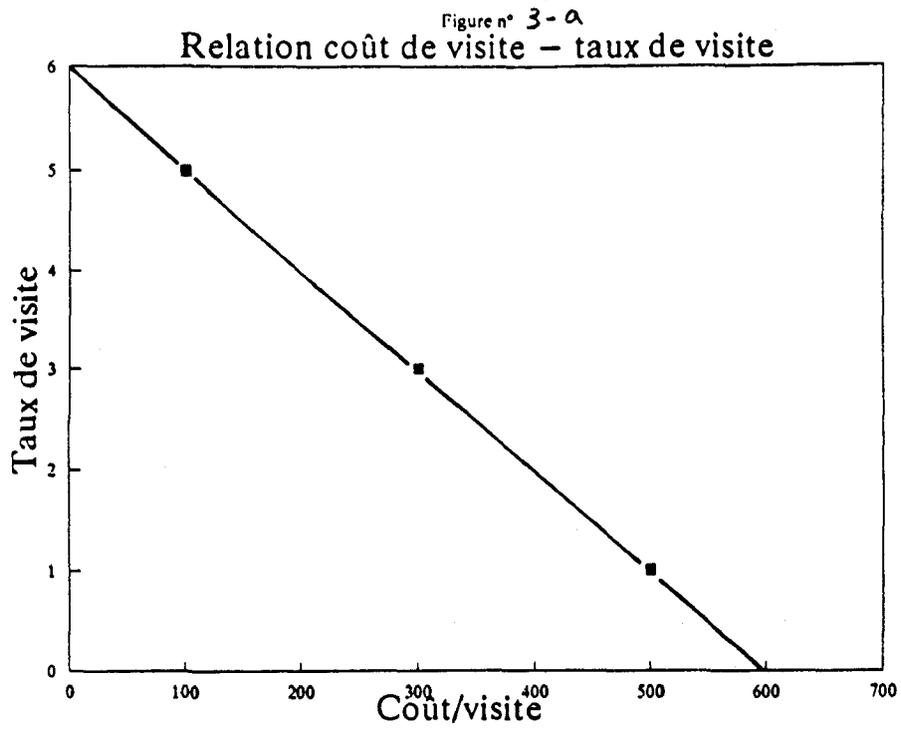
Zone	Population permanente	Coût par visite	Nombre de visites	Taux de visite (pour 1000 hab.)
A	10 000	1	5 000	500
B	40 000	3	12 000	300
C	100 000	5	10 000	100

A partir du chiffre de population permanente et du nombre de visites originaires d'une zone donnée, on calcule pour chaque zone un taux de visite. Il est ensuite possible de tirer une relation entre coût par visite et taux de visite. Cette relation est retracée par le graphe n° 3-a p. 25). On utilisera cette relation pour prédire les taux de fréquentation lorsque l'on fera varier systématiquement les coûts d'accès.

Si les individus de la zone A qui étaient confrontés à un coût d'accès de 1 voient maintenant ce coût passer à 2, on suppose qu'ils fréquenteront dans la même proportion que les individus d'une zone qui auraient un coût de transport de 2. L'examen du graphique n° 3-a nous montre que ce taux estimé est de 400/1000. On en déduit une fréquentation totale des individus de la zone A de  $10000 \times (400/1000) = 4000$ . Ainsi une hausse d'une unité du coût d'accès se traduit par une baisse de fréquentation de 1000 visites. Pour les individus issus de la zone B cette même hausse se traduit par un coût d'accès de 4 unités. On en déduit un taux de fréquentation de 200/1000 soit, étant donnée la population de la zone, une fréquentation de 8000 visites. On peut donc, de proche en proche calculer les niveaux de fréquentation de chaque zone et le niveau total de fréquentation pour chaque valeur de pseudo-péage.

Figure n° 2





Ceci calcul est résumé dans le tableau suivant :

ZONE	Nombre de visites en fonction du coût additionnel					
	0	1	2	3	4	5
A	5 000	4 000	3 000	2 000	1 000	0
B	12 000	8 000	4 000	0	0	0
C	10 000	0	0	0	0	0
Total visites	27 000	12 000	7 000	2 000	1 000	0

La mise en relation du coût additionnel et du niveau total de fréquentation nous donne une véritable fonction de demande. Celle-ci est reproduite dans le graphe n° 3-b p. 25.

Le surplus peut ensuite être calculé par la méthode des trapèzes. On vérifiera que la surface sous la courbe est d'environ 35500 unités.

## II. IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET CALCUL ECONOMIQUE ELARGI

Dès lors qu'est admis le principe de l'évaluation monétaire de certains services livrés par le patrimoine naturel, il convient de s'interroger sur l'utilisation que l'on peut faire d'une telle évaluation dans le calcul économique et notamment de l'analyse coût-avantage.

Ici c'est donc de l'irruption de l'environnement dans le choix de projet qu'il va être question. L'accent sera le plus souvent mis sur le choix public. En d'autres termes, ce sont les décisions d'organisation agissant dans une perspective d'intérêt collectif qui seront au centre de nos investigations. Toutefois beaucoup de considérations se révéleront également pertinentes pour les décideurs privés.

Jusqu'ici en France l'environnement n'a été pris en compte dans les projets qu'au travers d'une réglementation définissant des interdits ou des restrictions d'usage. Des POS à la réglementation sur les sites en passant par celle relative aux installations classées, une vaste panoplie de textes juridiques illustre ce phénomène.

La réglementation en matière d'études d'impact n'ouvre qu'une brèche limitée dans ce dispositif car elle est à la fois subséquente et purement physique.

En effet, on vérifie d'abord la rentabilité stricte du projet, hors conditions environnementales, puis on procède à l'étude d'impact qui identifie physiquement certains dommages sans que l'on cherche à en fixer la valeur. Les limites d'une telle approche sont évidentes. Certaines organisations internationales - la Banque mondiale ; la Banque européenne d'investissement - suggèrent d'intégrer les études d'impact dans l'évaluation économique initiale du projet lors de l'analyse coût-avantage (ACA). L'ACA est une méthode d'identification et de mesure systématique des coûts et des bénéfices d'un programme ou d'un projet. Conçue comme une aide à la décision, elle doit fournir des repères pour une meilleure allocation de ressources qui sont rares. Aujourd'hui la rareté des composantes du patrimoine naturel est une idée admise. C'est donc vers une prise en compte explicite du patrimoine naturel dans l'ACA que l'on devrait s'orienter.

La prise en compte de l'environnement dans les projets s'est effectuée en deux étapes :

La première a été celle de la fixation par la Puissance Publique de prescriptions de nature réglementaires destinées à réduire l'impact environnemental. Aux coûts directs de l'équipement ou de l'aménagement, il a fallu rajouter le coût supplémentaire des sujétions liées à un cahier des charges environnemental.

La deuxième qui se profile aujourd'hui considère les ressources environnementales comme des ressources rares qu'il convient d'allouer au mieux. Ici, l'analyste intègre le fait qu'en dépit de mesures pour réduire l'impact, il peut subsister un dommage résiduel. Ce dommage devra figurer comme coût dans l'analyse coût-avantage. De même d'éventuels effets positifs sur l'environnement devraient figurer dans le bilan.

En matière d'impact environnemental, une des questions majeures est celle de la durée et de la réversibilité de l'impact. On peut distinguer plusieurs situations selon que la durée de l'impact est inférieure, égale, supérieure à la durée de vie du projet. Lorsque l'altération des services livrés par le patrimoine naturel s'étend sur une période infinie, on est confronté à un impact irréversible.

Considérons le cas d'un projet à durée de vie assez longue (supérieure à 20 ans). Notons CD les coûts du projet hors impact environnemental. On suppose ces coûts acquittés dès le début de la période initiale. Soient BD les bénéfices annuels attendus et CE les coûts annuels d'altération de l'environnement. Soit enfin  $r$  le taux d'actualisation. Sous ces hypothèses, le bilan du projet exprimé à travers le calcul de la valeur actualisée nette (VAN) prend la forme :

$$VAN = -CD + \frac{BD}{R} - \frac{CE}{R} \quad (1)$$

Pour un projet de ce type ignorant le coût de l'impact environnemental résiduel la formule de la VAN se réduit aux deux premiers termes. Le test d'acceptabilité du projet est alors que le bénéfice annuel soit supérieur au produit des coûts par le taux d'actualisation :

$$BD > CD.r$$

La prise en compte du coût de l'impact résiduel rend le test d'acceptabilité plus sévère puisqu'alors il faut rajouter à la condition précédente la valeur de la perte annuelle environnementale :

$$BD > CD.r + CE$$

Nous avons ici un ensemble de résultats qui s'ils jalonnent une nouvelle voie sont encore trop simplistes du fait des hypothèses initiales et notamment de la constance des coûts environnementaux, mais aussi des bénéfices directs du projet. Il existe bien sûr des possibilités d'investigation beaucoup plus complètes dans ce domaine.

### **III. AMENAGEMENT, CHOIX ET MISE EN OEUVRE D'OUTILS DE REGULATION DANS L'ACCES OU L'USAGE DU PATRIMOINE NATUREL**

Les défaillances du marché ont amené les économistes à réfléchir aux modes d'intervention de la Puissance Publique en matière d'environnement. De la théorie pure des effets externes jusqu'aux questions pratiques de mise en oeuvre ils ont essayé d'évaluer les outils sur le terrain de l'efficacité, mais aussi d'autres critères.

#### **III.1. LES MODES DE REGULATION**

Leur mise en place passe par le développement d'une réglementation. Celle-ci se traduit par la mise en place d'interdits ou de limites dans l'exercice de certaines activités. Sa justification se trouve dans les mêmes raisons qui conduisent les pouvoirs publics à exercer une tutelle sur les décisions individuelles (cf I.1).

##### **III.1.1. Les instruments**

Ces limites ou seuils que la Puissance Publique souhaite ne pas voir franchis peuvent être atteints par la mise en oeuvre de divers instruments.

### 1) Régulation quantitative ou qualitative

On fixe ici directement pour les agents des contraintes délimitant ce qui est possible. Norme d'émission, de procédés, de qualité. Les prescriptions en matière d'installations classées, en matière de nuisances phoniques ou d'utilisation de l'espace entrent dans cette catégorie.

### 2) Régulation par les prix

Elle s'opère essentiellement par la mise en place de redevances. La théorie économique démontre qu'un objectif environnemental peut-être atteint aussi bien indirectement par la fixation d'une redevance que directement par le recours à une régulation.

### 3) Marché de droits

C'est une formule intermédiaire qui allie régulation quantitative et régulation par les prix. La puissance publique distribue des droits dont la nature et le montant permettent le respect de l'objectif environnemental. Le caractère mobilisable des droits sous forme de permis négociables confère une grande souplesse à ce dispositif et des vertus incitatives en matière de réduction d'impact environnemental.

## **III.1.2. Les critères d'évaluation des outils**

Les instruments évoqués précédemment doivent être spécifiés pour s'adapter au mieux au contexte donné. Il est de plus possible d'imaginer une combinaison de divers instruments. Le choix et la mise au point du ou des instruments, repose sur des critères multiples, et dépend bien sûr du poids relatif que l'on accorde à chacun de ces critères. Sans prétendre à l'exhaustivité nous en évoquerons quelques uns.

### 1) Efficacité économique

Elle constitue la recherche d'une régulation au moindre coût économique total. On démontre que cette efficacité est maximale lorsqu'il y a égalisation des coûts marginaux liés au respect d'une contrainte environnementale pour l'ensemble des agents impliqués. Dans la comparaison norme/redevance, cette dernière conduit en général à une meilleure efficacité. Le marché de droit assure également une régulation au moindre coût économique.

## 2) Incitation à améliorer les performances environnementales

Il y a ici un avantage décisif de la redevance et du marché de droits sur la norme. En effet dès lors qu'un agent économique satisfait à la norme, il n'a aucune incitation à faire mieux même si une innovation ou un progrès technique lui autoriserait de meilleures performances. En présence de redevance, l'agent perçoit la possibilité de réduire le total de redevances acquitté et il réduit son impact environnemental jusqu'au niveau pour lequel il y a égalisation entre la redevance et le coût marginal de réduction de l'impact. Le marché de droits présente aussi une incitation à faire mieux, puisque toute réduction de l'impact environnemental libère des droits qui peuvent être négociés.

## 3) Equité redistributive

La mise en place d'un instrument de régulation se traduit souvent par une redéfinition des droits. Elle intervient en effet souvent dans des situations caractérisées par des conflits d'usages ; situations qui révèlent simplement que plusieurs catégories d'utilisateurs prétendent exercer simultanément des droits d'usage incompatibles. Toute solution passe par une clarification de ces droits ce qui ne va pas sans conséquences redistributives. On montre par exemple qu'une redevance de pollution peut avoir pour certains un impact redistributif bien plus grand qu'une action fixant des quotas proportionnels aux rejets.

## 4) Adaptabilité face aux aléas

Certaines circonstances rares (grave épisode de sécheresse, inversion de température durable etc...) peuvent conduire à modifier rapidement les règles de contrôle. Ici les outils de type prix présentent des inconvénients. Par exemple l'impact de l'irrigation à un instant donné dépendra du débit de la rivière, tout comme l'impact de rejets sera lié à ce même débit lui même dépendant de l'existence d'épisodes pluvieux ou très secs. Des prélèvements ou des rejets qui sont acceptables sous des conditions normales, peuvent devenir intolérables dans des conditions exceptionnelles. Les variables qui dictent ces conditions exceptionnelles sont hors du contrôle du gestionnaire et souvent imprévisibles. La redevance est un outil à effet structurel de moyen terme, elle est mal adaptée à des situations de crise. Pris isolément, le contrôle quantitatif direct est dans ce contexte un meilleur outil.

## 5) acceptabilité sociale

Un instrument de régulation sera d'autant mieux accepté que les agents concernés en comprendront les objectifs tout comme la logique et que ses règles de mise en oeuvre seront simples et non ambiguës. Les instruments de

type réglementation quantitative ne présentent pas toujours les qualités requises de ce point de vue. Mais cette faiblesse affecte plus ou moins les autres outils de régulation.

### **III.2. LES EFFETS PERVERS D'UNE MAUVAISE UTILISATION DE L'INSTRUMENT DE REGULATION. L'EXEMPLE DE LA REDEVANCE POUR EXTRACTION DE GRANULATS DANS LE DOMAINE PUBLIC**

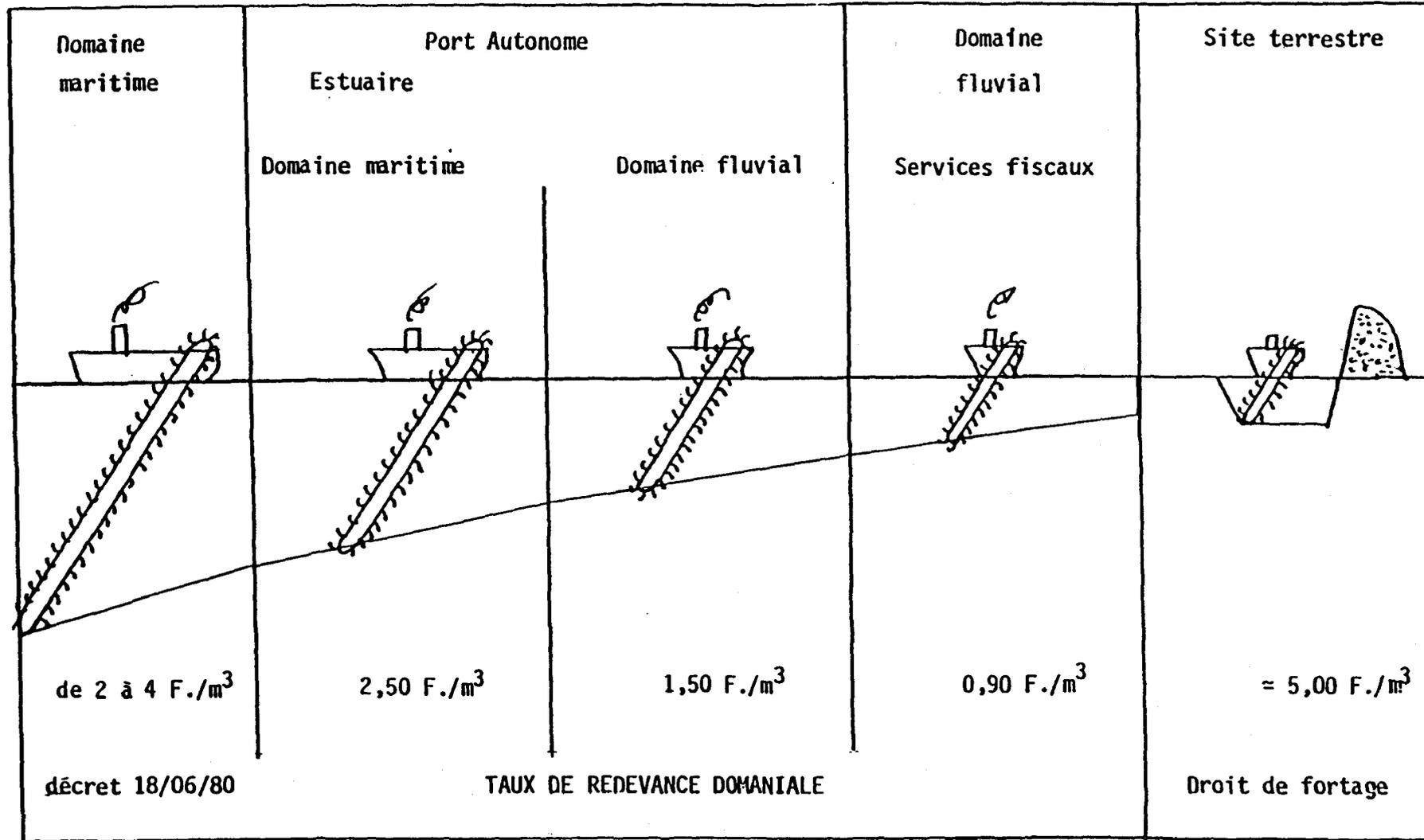
Toute manipulation d'un outil de régulation expose à des risques de distorsion dès lors que le choix de l'instrument ou sa mise en oeuvre néglige par trop la logique économique et le potentiel d'adaptation des agents soumis à la régulation. Les exemples sont nombreux dans ce domaine. Nous en retiendrons un qui intéresse l'activité du bâtiment et des travaux publics.

L'illustration concerne la mise en place d'une redevance pour extraction de granulats dans le domaine public. Une partie des approvisionnements en sables et graviers d'alluvion provient du lit mineur des fleuves. Ce type de gisement est souvent inclus dans le domaine public (Loire, Garonne...). L'accès à la ressource suppose les formalités habituelles en matière d'ouverture de carrières. Il faut également obtenir l'autorisation d'opérer sur le domaine public. C'est la puissance publique qui, à travers les directeurs des services fiscaux ou les responsables des services gérant le domaine public (cf ports autonomes), doit assurer la tarification et la vente de la ressource. De ce point de vue, il est instructif de considérer la situation telle qu'on a pu l'analyser pour le département de la Gironde il y a quelques années. Dans ce département, sur la base de critères administratifs et techniques, on est confronté à trois types de gisement dans le domaine public :

- la Dordogne, l'Isle, et la Garonne en amont de Bordeaux relèvent du service maritime de l'équipement.
- la Garonne à l'aval de Bordeaux, et l'estuaire jusqu'à la Pointe de Grave sont sous la responsabilité du Port Autonome de Bordeaux (PAB).
- la zone maritime à l'entrée de l'estuaire est elle aussi gérée par le PAB, mais avec un barème spécifique pour la redevance domaniale.

Au plan des techniques d'extraction et du coût associé, cette distinction en trois zones est également pertinente. On a affaire à trois types de gisements dont les coûts d'accès sont assez différenciés. En effet, de la rivière à la mer en passant par l'estuaire, les profondeurs d'extraction sont croissantes, les conditions de travail sont plus délicates et exigent des matériels plus coûteux (voir fig. n° 4 p. 32). Il faut constater que la tarification était absolument à l'inverse de l'ordre des coûts marginaux d'extraction ! La logique économique veut que à qualité égale, on fasse payer plus cher une ressource facilement accessible, qu'une ressource difficilement accessible. Nous observons ici le contraire. Ajoutons que pour des sites terrestres ou la rente de localisation est du même

FIGURE n° 4



type que celle des gisements en rivière, les droits de forage (4) à l'époque avoisinaient 5,00 F le m<sup>3</sup>. Le déséquilibre est donc encore amplifié par la prise en considération des sites terrestres.

Au-delà de la réaction émotionnelle conduisant à conclure que l'on brade le domaine public, il faut considérer les effets de déséquilibre du marché. En effet, cette sous-évaluation de la redevance domaniale peut s'assimiler à une forme de dumping sur le marché de la grave. Le maintien à un niveau artificiellement bas du prix d'une qualité de ressource rare s'est traduit par :

- une tendance pour les professionnels à accélérer l'utilisation (donc l'épuisement) de ce type de gisement pour bénéficier d'un superprofit menacé par un risque de changement de politique de l'administration.

- un effet de distorsion sur le marché des droits de forage en site terrestre. Les prix ainsi influencés à la baisse n'ont pas pu jouer de rôle incitatif dans la recherche de substituts, ou de gisements dans des zones d'extraction ou la grave alluvionnaire a un coût d'opportunité plus faible.

Ceci est d'autant plus choquant que l'on agissait ainsi à l'opposé d'objectifs que l'on poursuivait simultanément et avec d'autres moyens. En effet compte tenu des impacts négatifs des extractions en rivière, les autorités administratives s'efforçaient d'orienter les extracteurs vers l'estuaire et les sites terrestres.

On demandait donc aux extracteurs de quitter le domaine public fluvial alors même que l'on y pratiquait des prix d'accès à la ressource plus intéressants. N'ayant pas su assurer les conditions d'une transition souple, l'administration a eu recours à des mesures contraignantes. Une série d'arrêtés préfectoraux pris à partir de l'année 1977 a ainsi réduit très largement les zones d'extraction autorisée. Ces décisions abruptes ont le plus souvent mis les entreprises en difficulté. Une politique tarifaire cohérente basée sur quelques principes économiques et cherchant à se rapprocher du coût d'opportunité de la ressource, aurait pu assurer un meilleur usage de la ressource et favoriser les conditions d'une transition en douceur, évitant ainsi l'application de mesures tardives et brutales.

### **III.3. REGULATION ET REDISTRIBUTION. L'EXEMPLE DU MARCHE DES DROITS A BATIR**

La puissance publique dans son intervention régulatrice peut créer des situations à fort impact redistributif. C'est notamment le cas en matière de planification foncière lorsque l'on fixe les zones constructibles et celles qui ne le sont pas. Cet arbitrage de type préservation/développement est réalisé sur la base d'informations biologiques, physiques et économiques. Une des faiblesses de cette procédure est qu'elle ampute le droit de propriété de certains agents

sans compensation, alors que d'autres bénéficient de rentes de situation très rémunératrices. Les victimes potentielles ont tout intérêt à obtenir une modification du zonage. Lorsqu'elles s'y emploient, l'efficacité de la planification peut s'en trouver largement affectée.

Pour redonner une certaine efficacité à la planification foncière à travers la restauration d'une relative équité, on a suggéré la mise en place de droits de développement transférables. Dans un tel système on identifie des zones protégées (activité agricole ou zones naturelles) et des zones à développement possible (urbanisation, industrialisation). Les propriétaires de terrains dans les zones classées hors développement reçoivent des droits à développement. Les propriétaires de terrains dans les zones à développement autorisé ne peuvent réaliser des projets au-delà d'une certaine densité de construction sans obtenir des droits de développement. Ils doivent donc se porter acquéreurs des droits de développement remis aux propriétaires de terrains en zone protégée ce qui compense la perte de valeur de leurs terres inconstructibles.

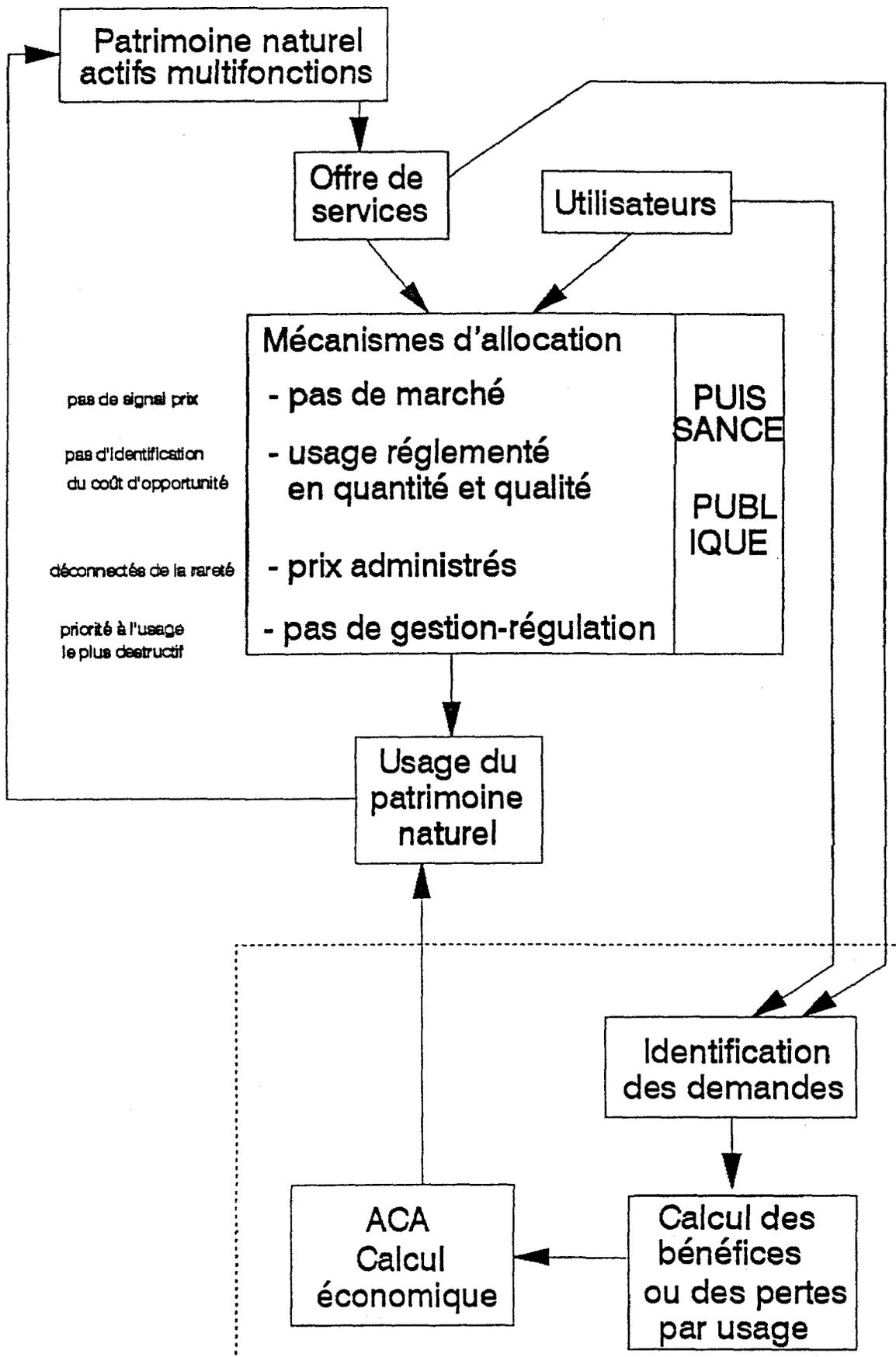
Un programme de droits de développement transférables isole la composante droit à bâtir. En théorie, un marché de droits de développement transférables redistribuera les rentes générées par le processus d'industrialisation et d'urbanisation. Le fonctionnement d'un tel marché pose de délicats problèmes théoriques et de mise en oeuvre. Des variations apparemment mineures dans les institutions et dans les règles de transfert gouvernant ce type de programme peuvent avoir des conséquences significatives sur leur efficacité et sur la distribution des coûts et des bénéfices pour la collectivité. En France quelques expériences ont été conduites sur la base de coefficients d'occupation transférables (cf [Henry 1979]).

On le voit, la dimension économique des phénomènes d'environnement ne peut plus être négligée dans les politiques de gestion du patrimoine naturel. Qu'il s'agisse de la détermination des objectifs, ou de l'identification des moyens à mettre en oeuvre, on dispose maintenant à la fois d'applications pratiques et de repères théoriques dont il faut élargir l'usage.

#### **Références :**

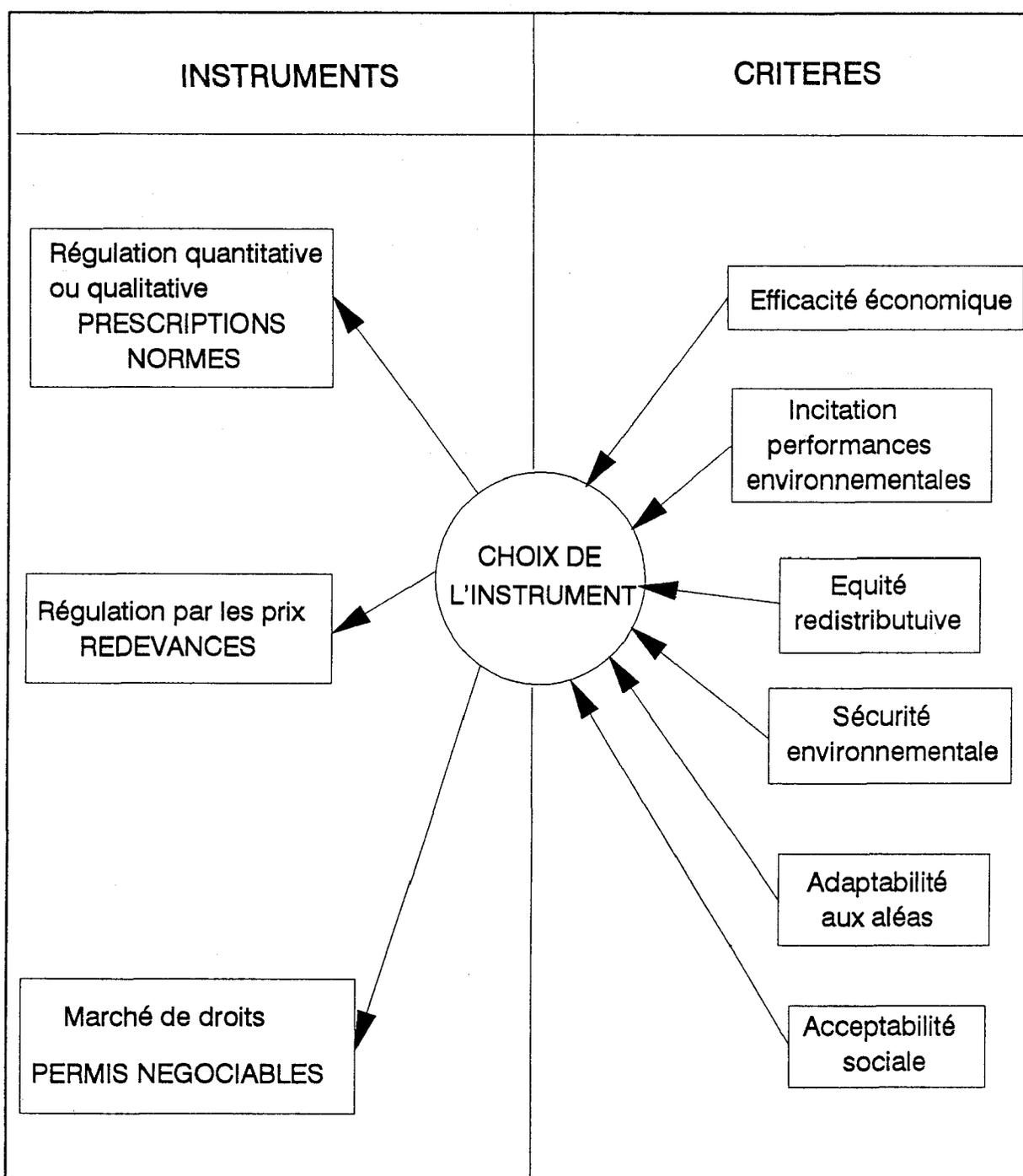
- 1 - Comme c'est fréquemment le cas dans l'évolution des idées, ces préoccupations ont émergé antérieurement notamment au XVIII<sup>e</sup> siècle (Malthus, Ricardo...) dans un contexte qui n'a pas fait écho.
- 2 - Voir infra II.1.2. et II.2.2.
- 3 - Pour plus de détail on pourra voir (Desaigues, Point 1990a).
- 4 - Somme payée par un extracteur à un propriétaire pour prélever des matériaux sur son terrain. C'est le prix de la ressource *in situ*.

ANNEXE 1



## ANNEXE 2

## LES INSTRUMENTS DE REGULATION



## ENVIRONNEMENT ET AMENAGEMENT

### Aperçus sur l'évolution des pratiques techniques et du positionnement des acteurs

*Par Dominique Drouet*

Recherche Développement International

#### 1. INTRODUCTION

Quelles incidences la prise en compte croissante des questions d'environnement a-t-elle aujourd'hui sur les pratiques de l'aménagement et sur les acteurs de ce secteur ?

Nous proposons ici différentes remarques autour de cette question en prenant l'idée d'aménagement de l'espace sans restriction particulière d'échelle, qu'il s'agisse d'un quartier, d'une ville ou d'un territoire plus vaste.

Remarquons en préambule que des courants de pensée plus théoriques sont apparus en réponse à la montée des questions d'environnement. L'un d'eux est issu de la pensée sur l'écologie urbaine et est bien synthétisé par R. Delavigne : "c'est en raisonnant par analogie sur un modèle biologique que l'on est conduit à parler d'écosystème urbain ou mieux, d'écosystème de la région urbaine... Comme tout être vivant l'agglomération dans son ensemble a besoin de respirer, de manger et de boire pour se maintenir et se développer. En retour, elle va expirer un air vicié et produire des excréments liquides et solides" (1).

Les conséquences tirées de cette métaphore en terme de conception et de gestion des systèmes techniques urbains amènent à préconiser des bouclages et recyclage multiples qui feraient actuellement fortement défaut : "Le sens du progrès est donc clair ; par analogie au fonctionnement de tout écosystème stable qui se maintient, il faudrait boucler au plus court tous les cycles, ce qui implique d'abord de les appréhender correctement en termes d'aménagement ; cycle de l'eau, cycle des matériaux et déchets, cycle du sol...

Le sens du progrès sera aussi de ne plus concentrer géographiquement les déchets mais au contraire de s'efforcer de les traiter/recycler au plus près de leur lieu de production..."(1).

Un autre axe de réflexion s'articule autour de l'idée de "développement soutenable". L'ambiguïté même du concept est souvent présentée comme prometteuse (2) et de premières tentatives ont été effectuées pour le décliner en terme d'aménagement. Néanmoins certaines conclusions initiales montrent la difficulté de cette approche. Ainsi le projet de recherche intitulé "Environmentally Sound Urban Development", qui explore les conséquences des recommandations de la Commission Brundtland en matière de développement urbain (3), met en évidence que les opinions des experts en planification et aménagement diffèrent selon leur métier d'origine. La plupart des spécialistes des transports recommandent par exemple des formes de développement concentrées tandis que les spécialistes de l'environnement de l'habitat, des parcs et des espaces verts favorisent l'expansion urbaine plutôt que l'augmentation des densités. D'autres encore préconisent le développement par des pôles périphériques, stratégie permettant le maintien de "poumons verts" dans la ville.

A moyen terme les éclairages issus des travaux de recherche devraient se préciser car d'autres projets s'engagent dont certains s'interrogent sur les convergences entre politiques d'aménagement du territoire et politiques d'environnement (4). D'autres encore explorent à nouveau l'idée de mixité fonctionnelle à différentes échelles comme susceptible de limiter la mobilité imposée et son impact sur l'environnement (5).

## **2. LES MUTATIONS DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES SOUS LA PRESSION DE L'ÉCOLOGIE**

Les aménageurs n'ont pas attendu les années 1990 pour découvrir l'environnement. Au début du siècle le génie sanitaire se plaçait déjà à l'interface de l'aménagement urbain et de considérations de santé et d'environnement (6).

Pour aborder les questions des rapports entre aménagement et environnement au niveau des pratiques professionnelles dans la période actuelle, nous proposons d'envisager successivement plusieurs entrées :

- les conséquences en matière d'usage de l'espace du durcissement des politiques d'environnement.

- les répercussions de la disponibilité croissante d'indicateurs quantifiés sur la qualité de l'environnement.

- les interrogations qui voient le jour sur de nécessaires changements des perspectives techniques.

- l'émergence de nouveaux territoires d'interventions à différentes échelles.

Il s'agit donc d'une démarche exploratoire, sans recherche particulière de cohérence d'ensemble, mais qui peut aider à mettre en évidence des transformations en émergence pour les années à venir.

### **2.1. La montée des préoccupations d'environnement et l'usage de l'espace**

a) La montée des préoccupations d'environnement interfère avec les usages de l'espace par de nombreux mécanismes. Les plus directs sont les blocages, les retards ou les modifications imposés à certains projets par la mobilisation d'opposants s'appuyant éventuellement sur un arsenal juridique en voie de renforcement (études d'impact, volet environnement des documents d'urbanismes...). Le fameux syndrome NIMBY illustre bien les situations de blocages engendrés par certains projets. Il touche actuellement en France par exemple une majorité des projets de centres de traitement des déchets.

On voit ici poindre pour les aménageurs responsables des projets la nécessité d'un élargissement de leurs compétences non seulement pour mieux maîtriser les aspects environnementaux des projets mais aussi pour acquérir un savoir-faire de "concertation sociale" avec toutes les parties concernées.

De fait, les mécanismes de concertation dans la préparation des choix d'aménagement sont au coeur d'un champ innovant de pratiques professionnelles mais que l'on observe aujourd'hui davantage dans certains pays étrangers qu'en France. Deux exemples venant d'Amérique du Nord, où la virulence des oppositions à certains projets peut être très forte, ont été analysés lors du récent séminaire international organisé par l'Institut National du Génie Urbain. Il s'agit des processus de concertation mis en place à l'occasion de l'extension de l'aéroport de Phoenix et pour l'implantation d'un centre de traitement des déchets dans la Province de Québec (7). Ils témoignent de l'émergence d'une ingénierie sophistiquée de la concertation sociale qui comporte plusieurs aspects : formation de toute la population concernée, information et implication dans les processus de décision, "célébration" des succès dans l'avancement du projet avec tous les intéressés, mise en évidence des bénéfices pour la communauté, reconnaissance de l'importance du projet pour la communauté et pour le pays.

b) La montée des préoccupations d'environnement interfère aussi de plus en plus avec l'usage de l'espace par l'intermédiaire de normes techniques qui touchent un important parc d'équipement et ont des répercussions sur leurs localisations.

La période 1988-92 a ainsi vu la CEE adopter trois directives qui modifient fortement l'économie de différents équipements. Il s'agit de la directive européenne sur les émissions des incinérateurs d'ordures ménagères (1988), qui impose la mise en place de dispositifs de déchloruration des fumées en plus des dépoussiéreurs déjà obligatoires, de la directive de 1991 sur les eaux usées urbaines, qui selon les catégories d'agglomération et la sensibilité écologique des eaux où sont déversés les effluents peut nécessiter la mise en place d'un traitement tertiaire éliminant l'azote et le phosphore, et enfin de la directive de 1992 sur les décharges rendant obligatoire une protection des eaux souterraines par des membranes synthétiques et la récupération des gaz.

Dans les trois cas les investissements requis sont importants. Ils peuvent atteindre la moitié du coût total de l'équipement (pour les incinérateurs de moyenne puissance notamment) (8). Les budgets pour les équipements de mesure et de contrôle sont également conséquents. Il a été estimé par exemple que pour une station d'épuration de 10.000 e.h., les dépenses pour les mesures et contrôles nécessaires au respect de la Directive Européenne de 1991 seraient de 0,75 à 1 F/m<sup>3</sup> soit le tiers du coût de l'épuration (9).

Une répercussion importante de ces évolutions est la recherche d'économies d'échelle pour amortir des équipements de plus en plus sophistiqués et chers : fermeture de petits incinérateurs au profit de grandes unités seules capables d'amortir le coût de la déchloruration, réorganisation des décharges autour de grands sites où l'amortissement des dispositifs de protection des eaux et de récupération des gaz est possible, même tendance au niveau des stations d'épuration pour permettre les investissements de traitement tertiaire nécessaires à l'élimination de l'azote et du phosphore.

Les localisations de différents équipements évoluent donc sous l'impact des normes modifiant dans le même temps les réseaux qui les desservent. Ces transformations de l'usage de l'espace doivent être anticipées par les aménageurs, ce qui n'est pas nécessairement simple, car les tendances à la concentration qui apparaissent dans les exemples précédents peuvent être contrebalancées par certaines évolutions en matière de technologies.

Dans le cas des stations d'épuration par exemple la meilleure maîtrise du bruit et des odeurs, la plus grande compacité résultant de rendements améliorés des procédés biologiques, vont permettre une plus grande souplesse de localisation. Les premiers cas de stations souterraines en site urbain montrent qu'il y a là des perspectives intéressantes par rapport à l'usage de l'espace. Dans une même perspective la prise en compte des risques peut aboutir à remettre en cause une concentration excessive des équipements.

## **2.2. La disponibilité croissante de données sur la qualité de l'environnement et ses répercussions**

Les dernières années ont vu un accroissement sensible de la production de données quantitatives sur la qualité de l'environnement. Ce phénomène s'accélère sous l'effet de la multiplication des points de mesures, de l'augmentation des fréquences des relevés et de l'élargissement de la gamme des paramètres suivis.

Les dispositifs de mesure permanents s'étendent. Dans le domaine de l'air, 27 réseaux (grandes agglomérations et régions industrielles) sont aujourd'hui équipés d'analyseurs souvent automatiques sur plus d'un millier de sites. Dans celui de l'eau différents dispositifs sont aussi opérationnels : Réseau National de Bassin (900 points de mesures), Réseau de Surveillance de la Qualité des eaux de Baignade (près de 4.000 points de contrôle). Des dispositifs se mettent aussi en place pour les sols, les déchets et le bruit.

La pression réglementaire va renforcer ces dispositifs par la modernisation des réseaux existants, leur extension et un élargissement des relevés à de nouveaux milieux (sédiments de rivières, eaux souterraines...). On notera que, rapportée à la population, l'activité actuelle de mesure environnement apparaît en France trois fois inférieure aux situations américaine et allemande ce qui laisse une marge importante de progression.

La croissance de la production de données s'accompagne du développement d'outils de représentation et d'analyse (bases de données, répertoires géographiques, observatoires...) documentant des impacts de proximité mais aussi des effets à l'échelle planétaire (phénomènes atmosphériques, déforestation...).

L'aménageur se trouve donc confronté à l'interprétation et à l'intégration de données nouvelles dans sa démarche. Comment cette connaissance nouvelle va-t-elle influencer sur les pratiques professionnelles ? En raison de la croissance exponentielle de la production de données, il s'agit à notre sens d'une question importante à moyen et long terme. La question des déplacements automobiles et les problèmes posés par les sites pollués sont deux illustrations où l'on voit poindre les conséquences possibles de l'accroissement des connaissances quantifiées.

Ainsi le rapprochement des données sur la pollution atmosphérique et d'études épidémiologiques renforce les interrogations sur une nécessaire limitation de la circulation dans les grandes agglomérations. L'intégration de plus en plus systématique de ces informations dans les processus de décisions va peser sur les orientations et renouveler la recherche de principes d'aménagement urbain visant à réduire les effets polluants de la la circulation automobile.

Différentes villes européennes ont mené des expérimentations concluantes à cet égard. Les paramètres de leurs actions sont notamment les recherches de densité, de proximité, les aménagements spécifiques pour les cyclistes et les transports en commun, la limitation de l'offre de parking dans des zones clés, l'isolation de certains quartiers des flux de trafic.

De façon similaire la mise en évidence de "points noirs" (sols pollués, anciens dépôts) et des friches industrielles (anciens sites industriels désaffectés mais pas toujours nécessairement pollués) pèse de plus en plus sur l'aménagement de certains territoires. Selon les derniers recensements du Ministère de l'Environnement, il y aurait un millier de points noirs en France dont 700 sites appartenant à Gaz de France. Cet ordre de grandeur est très inférieur à ceux relevés aux Pays-Bas (20.000 sites) ou en Allemagne (70.000). On doit donc s'attendre à de fortes réévaluations du nombre de sites sur le territoire français. Ces mises en évidence auront une incidence directe sur l'usage des sols et les options d'aménagement envisageables pour les territoires concernés.

### **2.3. L'apparition de nouvelles logiques de conception et de gestion des systèmes techniques**

La pression des problèmes d'environnement fait émerger de nouvelles problématiques au plan technique. Tout se passe comme si certaines limites étaient atteintes par les solutions traditionnelles. Deux exemples illustrent ces changements : l'apparition de stratégies de type "ville économe" et les tentatives pour mettre en place de nouveaux systèmes techniques plus favorables à l'environnement.

a) Les stratégies de type "ville économe" introduisent l'idée d'une action possible pour limiter la progression de la demande de certains services (eau, énergie,...) et des déplacements.

Aux Etats-Unis 500 des 3.400 compagnies régionales et locales de production et de distribution d'électricité ont opté pour la gestion de la demande avec "incitation des consommateurs à l'économie (diagnostics gratuits, subventions à l'achat de réfrigérateurs et de lampes performants), information et formation (selon un ciblage socio-économique très précis), ainsi qu'un système complexe de remises, prêts bonifiés, crédit, tiers payant" (10).

L'Electric Power Research Institute a dressé un bilan en 1990 des programmes "demand side management". Ceux-ci ont permis de diminuer de 3,6 % la puissance qui aurait été nécessaire en pointe pour l'ensemble des USA et cette technique devrait permettre d'éviter d'ici 2005 la construction de 10 tranches nucléaires de 900 MW (10). On mesure ainsi les incidences en terme d'aménagement du territoire. Des démarches similaires ont été adoptées en Europe : les Städtwerke allemandes et la Compagnie Energétique d'Amsterdam

se positionnent par exemple comme promoteurs de la maîtrise de l'énergie dans les villes.

Les stratégies appliquées par les distributeurs d'électricité intègrent la mise en place de mécanismes de participation des usagers. Cette composante se retrouve, à côté de volets réglementaires et incitatifs, dans les interventions de certaines villes (Los Angeles, Athènes, Mexico,...) pour limiter les déplacements automobiles.

b) Parallèlement aux actions sur la demande, des projets plus en plus nombreux apparaissent pour introduire de nouveaux systèmes techniques plus favorables à l'environnement : autoroutes ferroviaires, véhicules électriques, double alimentation en eau, nouvelles filières d'élimination et de recyclage des déchets, utilisation de l'énergie solaire...

Les principes organisationnels et les contraintes de fonctionnement de ces systèmes posent des questions d'aménagement. Ceci est particulièrement évident pour le feroutage à l'échelle du territoire européen. A une échelle beaucoup plus réduite on a pu constater par le passé que le faible développement du chauffage géothermique ne tenait pas uniquement au coût relatif d'autres sources énergétiques mais renvoyait à des paramètres urbains : la taille du quartier était-elle suffisante pour profiter des économies d'échelles ? La densité et la répartition spatiale des bâtiments étaient-elles suffisantes pour limiter les surcoûts de pose de canalisation et de perte de chaleur ? Existait-il à proximité, des activités consommatrices de chaleur dont le profil de demande était complémentaire de celui des logements et qui permettaient d'amortir les surinvestissements dus aux pointes journalières et saisonnières ?

L'exemple des systèmes de collecte sélective des ordures ménagères en vue de leur recyclage montre que des changements doivent aussi intervenir au niveau des modalités de gestion. Les éléments d'évaluation aujourd'hui disponibles dans le cas de villes qui ont adopté une politique de collecte sélective et de recyclage indiquent que la combinaison adéquate de mesures réglementaires et d'incitations financières est le facteur-clé de la réussite de ces systèmes.

Il y a donc imbrication de plus en plus étroite entre, d'une part, les modalités de régulation des systèmes techniques et, d'autre part, la mise en place de leurs composantes physiques. Des observations similaires ont amené G. Mercadal à évoquer un nouveau rôle de la collectivité publique comme "maître des horloges" chargé de veiller à la parfaite régulation de toutes les actions de l'ensemble des partenaires impliqués (11).

## 2.4. L'émergence de territoires particuliers de prise en compte de l'environnement

Les découpages administratifs ne sont pas nécessairement concomittants avec la géographie des problèmes d'environnement. Ceux-ci peuvent notamment renvoyer à des territoires tels que des quartiers, des bassins ou de grands couloirs d'infrastructures qui n'ont pas d'identité administrative propre.

a) Le quartier trouve une place de choix dans les pratiques de l'écologie urbaine allemande comme en témoignent les tentatives de mise en place de dispositifs de recyclage maximum des déchets ou des eaux usées à cette échelle (12). A. Querrien souligne que dans l'optique de certains écologistes allemands "cet espace doit devenir le foyer d'une pratique microcollective de l'environnement, tablant sur la volonté d'autonomie des individus" (13).

L'échelle du quartier se révèle aussi pertinente en matière de création de paysages nocturnes grâce une conception nouvelle de l'éclairage mettant en oeuvre les possibilités des fibres optiques. On a ainsi pu parler d'un "schéma directeur d'aménagement lumière" à la Défense. Pour éclairer la cathédrale de Nantes et ses alentours, 15 kilomètres de fibres optiques ont été installées alimentant 1.900 points d'éclairage... Un logiciel traite des données prélevées dans la Loire (marée, pH, salinité, oxygène dissous...) pour les renvoyer comme instruction de commande pour les éclairages (14).

Le développement et l'intégration des espaces verts, de même que l'amélioration de l'interface ville-nature relèvent d'échelles territoriales comparables. Des solutions originales apparaissent dans certaines villes pour assurer leur gestion. Ainsi la ville de Nancy a permis l'ouverture au public de jardins de 500 à 6.000 m<sup>2</sup> appartenant à des associations ou à des administrations en échange de leur entretien par les services de la ville.

b) Les bassins et les corridors d'infrastructures s'affirment comme d'autres types d'entités territoriales adaptées à la gestion de certaines questions d'environnement. Dans le domaine de l'eau des structures administratives sont apparues à l'échelle des bassins en France et dans plusieurs pays. G. Peyretti a bien montré la force de ces territoires naturels dans le cas de la nappe aquifère phréatique de l'est lyonnais qui est devenue le territoire de fait de gestion des eaux souterraines en dépit de son non recouvrement par les périmètres administratifs compétents (15).

Depuis quelques années la notion de bassin apparaît également comme une échelle pertinente pour la gestion des pollutions atmosphériques. Los Angeles a défini une aire d'intervention dénommée South Coast Air Basin,

tandis que les associations gérant les réseaux permanent de mesure de la qualité de l'air ambiant en France épousent le plus souvent les territoires des bassins industriels. La notion de "bassin de risque" est aussi apparue.

Les grands corridors d'infrastructures interurbaines sont de plus en plus fortement identifiés aux nuisances environnementales qui y sont associées : nuisances sonores, visuelles et par champ électromagnétique pour les lignes électriques à haute et très haute tension, nuisances sonores et visuelles, pollutions atmosphériques et impact sur les eaux des grands axes routiers... Contrairement aux bassins cette homogénéité environnementale n'a pas encore, à notre connaissance, engendré la création d'entités administratives correspondantes. Seules les associations de riverains ont vu le jour.

La montée des problèmes et des préoccupations d'environnement est donc susceptible d'accuser de plus en plus les décalages entre la territorialité des questions d'environnement et celle des structures administratives, posant ainsi aux aménageurs de multiples problèmes de pertinence des aires de leur intervention.

### **3. LA MOBILISATION DES MILIEUX PROFESSIONNELS**

Après avoir évoqué certaines transformations en cours dans les rapports entre environnement et aménagement, transformations qui peuvent influencer sur les pratiques professionnelles, on peut s'interroger sur le positionnement des acteurs face à ces évolutions.

Les métiers de l'aménagement et de l'environnement sont exercés par des entreprises et des organismes dont le statut, la taille, les domaines d'intervention et les savoir-faires varient fortement. Nous centrerons nos remarques sur les activités d'ingénierie, c'est-à-dire l'ensemble des prestations d'études nécessaires à la conception, à la localisation et à la définition des spécifications pour des équipements, des infrastructures ou divers types d'aménagement. Des travaux antérieurs nous ont amené à distinguer quatre grandes familles : l'ingénierie intégrée à un groupe, l'ingénierie émanant des administrations publiques, l'ingénierie indépendante, les cabinets libéraux et petites structures (16).

#### **3.1. La mobilisation offensive des grands groupes intégrés**

L'expertise intégrée à des groupes renvoie à plusieurs situations. A un extrême la firme d'ingénierie peut n'avoir qu'une fonction de poisson pilote commercial et de préparateur d'opération permettant la vente de biens d'équipements ou la fourniture de travaux ou de services, principales fonctions

du groupe. A l'autre extrême, l'intégration dans le groupe peut n'être que financière, la société d'ingénierie intervenant comme une quasi société indépendante.

La montée des questions d'environnement a donné l'occasion à plusieurs types de groupes de se positionner sur ce créneau : groupes de services, groupes industriels, groupes de BTP. En raison de leur présence diversifiée dans les métiers de la ville et de l'environnement les groupes de services urbains sont entrés en force sur ces marchés. La fusion Lyonnaise-Dumez, intervenue en 1990, a d'ailleurs été présentée par les dirigeants du nouveau groupe comme ayant pour objectif "de constituer un groupe à l'échelle mondiale en matière d'aménagement des villes et de gestion de l'environnement" (17). Significativement la presse qualifie de plus en plus souvent ces groupes de "géants du business vert".

Leur forte implantation comme exploitants de services auprès de collectivités se combine avec un leadership sur certains créneaux technologiques (18). Leurs nombreuses filiales ingénierie constituent le vecteur privilégié de leur approche des nouveaux créneaux nécessitant une expertise conjointes des domaines de l'aménagement et de l'environnement.

Ainsi la Générale des Eaux dispose avec les sociétés Burgeap et Setude de compétences en matière d'études générales de l'environnement, d'ingénierie de la mesure, de ressources en eau, de réhabilitation des sols pollués et des friches industrielles. En ce qui concerne la gestion des déplacements urbains, le pôle transport du groupe est susceptible de répondre aux nouvelles problématiques intégrant la composante environnement. Lyonnaise-Dumez dispose d'un potentiel comparable avec notamment la Safege (ingénierie de la mesure, eau), Geoclean (sols et friches), CST et GTM (déplacements). Dans le cas de la Caisse des Dépôts, le Beture couvre une large gamme des problématiques et son expertise est complétée par OTH et par le pôle transports du groupe. Observons en outre que EdF a développé au cours des dernières années une offre d'ingénierie hydraulique auprès des collectivités locales.

En conjuguant sur une multiplicité des points d'application leur savoir faire technique de la dépollution, leur expérience d'exploitant et leurs compétences dans les métiers d'aménageurs et de constructeurs, ces groupes apparaissent comme de véritables ensembliers du secteur. Ils tirent aussi parti de leur capacité financière et de maîtrise des logiques de complexité pour la réalisation de grands projets. On notera cependant que dans plusieurs domaines techniques les groupes de services urbains s'appuient sur des technologies développées à l'étranger pour lesquels ils détiennent des droits de licence. C'est notamment pour le traitement des déchets (incinération), la dépollution des sols ou encore la réhabilitation des réseaux (19).

Appuyé sur son potentiel industriel et non plus sur des métiers de services comme les groupes précédents, Alcatel-Alsthom intervient aussi comme ingénieur sur différents créneaux : régulation des systèmes (sa filiale GEC-Alsthom est associée dans un GIE à TIRU-EdF, Stein et LAB pour les systèmes de traitement des déchets), études d'environnement, de risques et de ressources en eau avec Sogreah, ingénierie des déplacements avec CGA-HBS... De même le groupe Schneider apparaît simultanément dans l'aménagement de zones de loisirs avec une composante environnementale (SPIE-Loisir) et en matière de réhabilitation des sols et des friches (SPIE-ICF).

L'ensemble de ces mouvements démontre que les opportunités liées aux questions d'aménagement et d'environnement constituent un enjeu suffisamment important pour mobiliser certains des premiers groupes français. L'observation d'autres pays industrialisés montrerait qu'il y a là un phénomène général.

### 3.2. L'amorce d'un redéploiement de l'ingénierie publique

L'ingénierie publique comprend les centres d'étude et de recherche de statut public et les services des administrations. Ces derniers dépendent de différentes échelles territoriales : services municipaux, établissements publics ou entreprises mixtes contrôlées par des municipalités, services équivalents d'autres échelons de l'administration. La logique unificatrice de cet ensemble d'acteurs est son appartenance ou sa proximité du pôle administratif, même si certaines formes statutaires (sociétés d'économie mixte en particulier) ouvrent des possibilités de fonctionnement s'apparentant davantage aux entreprises.

Ces services et institutions recèlent un large éventail de compétences et d'importants moyens en personnel issus pour une part des métiers de l'aménagement et de l'équipement (DDE, CETE, LCPC, CSTB, CETUR, etc) et pour une autre des métiers de l'environnement (BRGM, INERIS, ex ANRED, DIREN...). Certains organismes combinent traditionnellement les deux approches (BCEOM, Compagnie Nationale du Rhône, Compagnie du Bas-Rhône-Languedoc, ...).

De fait on observe depuis peu différents mouvements visant à affirmer une présence opérationnelle renforcée de l'ingénierie publique sur les créneaux environnement. On assiste ainsi à l'embauche d'éco-conseillers par les municipalités, à des redéfinitions de missions au sein des DDE, des DDA et des DRIRE (dont le nom s'environnementalise) à et l'affirmation du volet environnement de l'activité des CAUE (20).

Une seconde évolution passe par la réorganisation structurelle de certains organismes. Elle a pour but de leur assurer une plus grande souplesse et de renforcer leurs moyens. Les exemples récents concernent le BRGM, en

voie de dissocier ses missions de service public et ses activités de conseil et d'étude, et différents établissements publics chargés des grands aménagements hydrauliques.

Parmi ces derniers la Compagnie du Bas-Rhône- Languedoc, dont les actionnaires actuels sont des collectivités territoriales, la CDC et le Crédit Agricole, va procéder à une augmentation de son capital de 80 millions de francs en faisant appel à des sociétés privées. Outre son aspect financier, l'entrée d'un partenaire privé va renforcer les compétences de la compagnie et déboucher sur une stratégie commerciale plus offensive. La Compagnie Nationale du Rhône qui compte parmi ses actionnaires des collectivités territoriales, EdF et la SNCF, veut aussi développer ses activités ingénierie et pourrait adopter une stratégie similaire.

On observera aussi que le secteur public crée de nouvelles structures. Parmi celles-ci on peut citer la Semidira société d'économie mixte chargée de résoudre le problème d'élimination des déchets spéciaux en Rhône-Alpes, région qui ne compte aucune décharge de Classe I.

Ces redéploiements "offensifs" ne doivent cependant pas cacher qu'une part de l'ingénierie publique connaît des difficultés liées à la stagnation ou au tassement de ses moyens financiers et de ses effectifs. Cela se traduit par un recul sur certains marchés. A titre d'exemple, si les intervenants publics (CETUR, CETE, Services des villes) détenaient environ 50 % du marché des études de déplacements urbains jusque vers le milieu des années 1980, l'érosion de leurs effectifs (notamment ceux du CETUR) réduit progressivement leur rôle.

L'ingénierie publique est donc dans une période charnière et fait face à une nécessaire de clarification de ses missions : doit-elle chercher à se doter d'un savoir faire opérationnel pour avoir une véritable fonction de fournisseur de prestations d'ingénierie technique ou au contraire se positionner en généraliste capable d'orienter et de suivre les prestations d'intervenants extérieurs ? Les réponses contrastées apportées à ce jour ne permettent pas encore d'identifier une tendance claire pour les années à venir.

### **3.3. Les stratégies de niches de l'ingénierie indépendante et des petites structures**

L'ingénierie indépendante peut être identifiée à partir d'un critère de contrôle de la firme par ses principaux dirigeants. Des règles strictes de cessions des parts sont prévues statutairement pour assurer la pérennité de l'indépendance de la firme. Ceci donne à l'entreprise les moyens d'afficher et suivre une déontologie d'offre de prestations indépendantes des fournisseurs de technologie, de travaux ou encore de services d'exploitation. Cette ingénierie

indépendante est souvent qualifiée "d'anglo-saxonne" par référence à son développement à la fois plus ancien et plus large en Grande Bretagne et aux Etats-Unis.

L'étendue des ramifications des grands groupes a traditionnellement limité l'ingénierie indépendante à une place relativement marginale sur les marchés français. La montée des demandes liées à l'environnement offre cependant des opportunités spécialisées sur lesquels se sont positionnées des sociétés indépendantes en concurrence avec les filiales des grands groupes et l'ingénierie publique.

Pour citer quelques noms, on peut mentionner parmi celles-ci les bureaux de contrôle technique Apaves et Veritas dans les domaines de l'ingénierie de la mesure, du risque et des diagnostics énergie, de même que des firmes comme Coyne et Bellier, Hydratech ou Bectra pour les ressources en eau ou encore Bertin et Acoustibel (lutte anti-bruit), ATE, Geodia ou Serpol (dépollution des sols).

La concurrence étrangère, principalement britannique, allemande et néerlandaise, apparaît sur certaines spécialités comme les études d'impact, l'analyse des ressources en eau, ou encore l'ingénierie de la circulation. Elle est appelée à s'affirmer sur des créneaux tels que la concertation avec la population ou les interventions sur sols pollués où l'activité et les savoir faire nationaux sont encore très embryonnaires.

En ce qui concerne les très petites structures leur approche des marchés aménagement-environnement s'appuie sur leur proximité vis-à-vis des décideurs et sur un positionnement prioritaire sur des problèmes de complexité moyenne. Cette connaissance du tissu local n'exclut cependant pas totalement des spécialités pointues : on peut mentionner à titre d'exemple le "cadastre vert" développé et breveté par une petite équipe ou encore l'éclairage nocturne où interviennent de petits cabinets spécialisés.

Par ailleurs plusieurs professions, structurées ou non, mais caractérisée par la faible taille des unités de production (architectes, urbanistes, aménageurs, paysagistes, thermiciens...) intègrent rapidement une dimension environnement à leurs prestations. Simultanément tente de structurer une association des ingénieurs écologues. Pour les petites structures comme pour d'autres acteurs, il conviendrait cependant de mieux apprécier l'ampleur des transformations effectives des compétences et des pratiques professionnelles qui accompagnent ces évolutions.

#### 4. CONCLUSION

En conclusion de ces différentes remarques, à caractère souvent très exploratoires, trois points seront soulignés :

a) Les approches théoriques des rapports entre environnement et aménagement apparaissent encore embryonnaires, relativement éloignées des pratiques et parfois contradictoires dans leurs résultats. Il semble qu'une des voies pour les orienter vers des concepts plus opératoires serait une confrontation plus systématique avec les pratiques innovantes dans une optique d'évaluation rigoureuse.

b) La prise en compte de la dimension environnement interpelle les pratiques professionnelles de l'aménagement sous au moins trois aspects importants :

- la nécessaire compréhension et l'anticipation de logiques spatiales modifiées par les contraintes d'environnement (échelle et localisation de certains équipements, émergence de territoire spécifiques...)

- l'indispensable développement des savoir-faire en matière de concertation sociale avec toutes les parties prenantes dans des projets d'équipements et d'aménagement.

- le besoin d'une réflexion sur les réponses à apporter à plusieurs défis : comment traduire le concept de "ville économe" dans les pratiques de l'aménagement ? Comment anticiper les nouvelles problématiques qui résulteront de la disponibilité accrue de données quantifiées sur la qualité de l'environnement ? Comment faciliter l'intégration spatiale de nouveaux systèmes techniques plus favorables à l'environnement ?

c) Le constat a été effectué d'une mobilisation d'ensemble autour de la problématique environnement (grands groupes, ingénierie publique, sociétés indépendantes et petites structures). Au delà des différences de positionnement et de stratégie, trois interrogations générales apparaissent pour les années à venir :

- la place prise par les grands groupes intégrés et la faiblesse relative de l'ingénierie indépendante peuvent-elles engendrer un déficit structurel au niveau de l'assistance à maîtrise d'ouvrage alors que de solutions novatrices seront nécessaires ?

- quel rôle doit jouer l'ingénierie publique ? Doit-elle concurrencer directement le secteur privé sur des prestations d'ingénierie technique ou s'associer davantage à celui-ci dans des structures mixtes ?

- la pénétration de technologies et de prestations d'ingénierie d'origine étrangère est-elle révélatrice de faiblesses structurelles de l'offre française dans certains domaines ? Quelles en sont les causes ? Quel est l'ampleur des enjeux en France et sur les marchés extérieurs ?

### Références :

- 1 - R. Delavigne. La notion d'écosystème urbain pour mieux prendre en compte l'environnement. Colloque national d'écologie urbaine. 27-28 Septembre 1991.
- 2 - F. Hatem. Le concept de développement soutenable : une ambiguïté prometteuse. Commissariat Général du Plan. Novembre 1990.
- 3 - P. Naess. Urban concentration saves nature. Response paper for the ECE Research Conference on Ecological Challenges for Urban Development and Urban Planning. June 1992.
- 4 - Voir consultation de recherche "Environnement et Aménagement du Territoire". DATAR. Novembre 1992.
- 5 - Voir notamment. Commission des Communautés Urbaines. Livre Vert de l'Environnement Urbain. 1990.
- 6 - V. Claude. Le génie urbain en 1905. in Génie Urbain. Acteurs, Territoires, Technologies. Eléments pour une réflexion problématique. Plan Urbain. LATTS. Juillet 1989.
- 7 - G. Britton. Deputy City Manager. City of Phoenix. Development within the urban fabric, blessing or blight ? Y. Charbonneau. Président. Cabinet Premier. Problématique de concertation de la population pour le traitement des déchets au Québec. Etudes de cas présentées au Séminaire International. Génie Urbain et Environnement : Quelles pratiques pour les villes de demain ? Institut National du Génie Urbain. Lyon. 18-20 Novembre 1992.
- 8 - D. Drouet. Incidences de la réglementation sur les émissions chlorées des usines d'incinération d'ordures ménagères. Rapport Recherche Développement International. Ministère de l'Environnement. 1989.
- 9 - D. Olivier. Anjou Recherche. Pour une approche économique de la mesure. Point Sciences et Techniques. Vol. 3 n° 2. Août 1992.
- 10 - A. Cabanes. Association des Maîtres d'Ouvrage des Réseaux de Chaleur. Services urbains, de l'action sur l'offre à l'action sur la demande. 1992.
- 11 - G. Mercadal. Synthèse des ateliers. Génie Urbain et Environnement : Quelles pratiques pour les villes de demain ? Institut National du Génie Urbain. Lyon. 18-20 Novembre 1992.
- 12 - E. Hahn. L'aménagement urbain écologique. Une stratégie d'innovation et d'action. Les Annales de la Recherche Urbaine. N° 52. Octobre 1991.
- 13 - A. Querrien. Ecologies allemandes. Les Annales de la Recherche Urbaine. N° 52. Octobre 1991.
- 14 - Le Moniteur. 20 Décembre 1991.
- 15 - G. Peyretti. Influence et efficacité de l'organisation administrative territoriale sur la gestion de l'environnement souterrain urbain. L'exemple de la nappe aquifère phréatique de l'est lyonnais. Novembre 1992.
- 16 - D. Drouet. D. Lorrain. L'ingénierie des services urbains. Structures et évolutions dans six pays européens. La Documentation Française. Collection Etudes et Recherches. 1991.
- 17 - J. Monod. Président Directeur Général. Lyonnaise-Dumez. Interview. Le Moniteur. 20 Juillet 1990.

18 - D. Drouet. L'industrie de l'eau dans le monde. Presses de l'ENPC. 1988.

19 - D. Drouet. Les stratégies d'entreprises dans le secteur des industries de l'environnement et les transferts de technologies en Europe. Rapport Recherche Développement International pour la Commission des Communautés Européennes. DG XI. 1990.

20 - Les CAUE plangent sur l'environnement. Leurs conseils s'élargissent à tout ce qui touche le cadre de vie. Le Moniteur. 25 Septembre 1992.

## RESUME DES DEBATS DE LA PREMIERE SEANCE

Les débats consécutifs aux exposés de P.Lebreton et P.Point se sont rapidement positionnés sur la double question du statut et de l'usage des deux disciplines représentées : l'écologie est-elle ou peut-elle être une science ? Qu'en est-il de l'économie, tout au moins appliquée au domaine de l'environnement ? Comment mobiliser, notamment vis à vis du "public", les avancées, les méthodes de ces deux disciplines ? Comment également, suite cette fois à l'exposé de D.Drouet, prendre en compte l'indéniable montée en puissance de l'ingénierie de l'environnement ?

Si pour P.Lebreton, l'écologie scientifique présente une vision globale insuffisante pour le moment, elle peut néanmoins se développer jusqu'à constituer une "nouvelle approche globalisante de toutes les disciplines" en empruntant à l'écologie naturaliste un certain nombre de règles, l'espèce humaine étant considérée ici comme en continuité vis à vis des espèces animales ou naturelles.

Sans sombrer dans la sociobiologie, il y a ainsi beaucoup à apprendre et à transposer de l'éthologie, bien que l'espèce humaine soit, heureusement ou malheureusement, celle qui se trouve être la plus adaptable à son milieu (P.Lebreton). Restent la question de l'échelle de prise en compte du milieu s'agissant de l'homme (le quartier, la ville et son POS, la biosphère ? C.Garnier) et celle de l'objectivation de normes écologiques : l'écologie peut-elle se donner les moyens de fixer des objectifs (par exemple maintien ou développement de la diversité d'espèces animales et végétales) et mesurer si les solutions qu'elle préconise dans ce but sont adéquates ? (J.Theys).

Pour l'heure, l'écologie apparaît plus proche, dans l'analogie proposée par D.Faudry, de la discipline historique et empirique qu'est la médecine que de la science appelée biologie qui y est liée ; c'est pourquoi elle fournit plus de principes d'action, voire d'exigences éthiques, que de normes applicables (J.Theys).

L'économie présenterait en matière de scientificité et pour simplifier, la difficulté inverse (un excellent outil de mesure, mais de quoi ?) : les divergences ou les querelles d'économistes abondent en effet, par exemple en matière d'appréciation des politiques agricoles (P.Lebreton) et reflètent l'hétérogénéité des points de vue. Par ailleurs, l'économie ne peut au mieux qu'expliquer le

passé (J.Soubeiran), à l'inverse de l'écologie capable de certaines prédictions, par exemple en matière de gestion des ressources naturelles (P.Lebreton).

Reste, pour clore provisoirement la polémique écologie/économie, que pour P.Point, l'écologie ne pourrait prétendre à une vision scientifique du monde que si les humains tendaient exclusivement, à l'instar de la nature vue par la thermodynamique, à la minimisation des flux d'énergie qui les affectent ; or jusqu'à présent on remarque plutôt de ce point de vue une certaine diversité dans les préférences individuelles, ce qui tend à accréditer l'idée, pour le dire vite, que la monnaie reste pour l'heure un meilleur outil de mesure et de "compréhension du monde" que la kilocalorie.

Selon M.de Vissocq, le calcul économique est déjà largement intégré dans la politique de la Direction des Routes du Ministère, soit dans le fonctionnement de la "fiscalité routière" (équilibre budgétaire péages/investissement et entretien, calcul du coût marginal social) soit dans les projets individuels reposant sur des analyses multicritères (les critères d'environnement n'y constituant qu'un sous-groupe parmi d'autres).

Sous ce dernier registre, on peut internaliser une partie des coûts liés à la prise en compte de l'environnement par un calcul pour le moment sommaire, qu'il faudrait donc développer en ayant cependant en tête un certain nombre de limites :

- celles de la compréhension du public : "avant d'avoir un calcul économique plus sophistiqué, il faudrait que nous-mêmes soyons capables d'expliquer le calcul économique produit aujourd'hui" (M.de Vissocq) repris de manière plus générale par "ne pas raisonner en termes de recherches de modèles sans penser en même temps à ce que comprendrait le public ou les élus" (C.Berhnard).

- celles de la connaissance effective des effets de la route, en termes (positifs ou négatifs) d'aménagement du territoire, d'effets d'agglomération ou de modification des biotopes (coupure dans une forêt).

- celles d'un certain arbitraire ou d'une certaine variabilité de la valeur économique soit géographique (la valeur d'un écosystème est locale car dépendant de sa plus ou moins grande rareté régionale) soit temporelle.

- celles enfin qui tiennent à l'absurdité de mener certaines techniques économiques jusqu'au bout (régulation de la circulation par indexation continue du montant des péages au degré de congestion).

En réponse à la question de la compréhension du public, C.Garnier affirmait l'existence de plusieurs "publics" et de relais de "digestion de l'information" ; il est par ailleurs nécessaire, dans un souci démocratique,

d'afficher les modes de calcul économique, car ceci éclaire sur les "préférences" des aménageurs.

Il semble clair que les calculs économiques, en matière de prise en compte de l'environnement, sont actuellement à la fois sous-utilisés et trop opaques (M.de Vissocq), que l'expérimentation ou l'évaluation ex-post, y compris à l'étranger, sont encore faibles dans ce domaine, mais que, si l'économie ne doit pas être considérée comme l'unique machine à décider (M.de Vissocq, P.Point) elle doit cependant concourir davantage à la décision car "si on ne le fait pas, on fait comme si les coûts de pollution étaient nuls" (P.Point).

A l'extraordinaire accroissement de la quantité de données disponibles sur l'environnement (D.Drouet), M.Masson opposait les difficultés de traitement, d'exploitation de ces informations ; en regard à la montée en puissance de certains grands groupes, en France, en matière d'ingénierie de l'environnement, il interrogeait certains choix technologiques conséquents (en matière de traitement des eaux usées par exemple) ; enfin la question soulevée de la nécessité d'une ingénierie "sociale" donnait lieu à un approfondissement quant à sa fonction supposée : faire passer ou permettre une élaboration conjointe des projets ?

D'autres questions, touchant à la spécificité française en matière d'ingénierie étaient également évoquées : la traditionnelle faiblesse et l'atomisation de l'ingénierie indépendante (D.Drouet) en regard, (est-ce un hasard ?) de l'absence dans l'Hexagone, d'un marché de la contre-expertise ; la possible pénétration d'une ingénierie étrangère en matière d'environnement, sur certains créneaux tout au moins (dépollution des sols) ; la difficulté enfin de prendre en compte et de valoriser le temps d'élaboration d'un projet, avec ses variantes et ses aléas, dans la culture de l'aménagement (J.M.Butikofer).

Jean-Pierre GALLAND

## **2ème séance**

### **Le droit et ses acteurs**

**AMENAGEMENT - PROTECTION - DEVELOPPEMENT****LA GESTION JURIDIQUE et POLITIQUE D'UN PUZZLE  
INSTABLE****EVALUATION DES RESSOURCES JURIDIQUES OFFERTES PAR LES LOIS****MONTAGNE ET LITTORAL**

*par Pierre Lascoumes*

directeur de recherche CNRS,  
Groupe d'analyse des politiques publiques, Paris

La politique publique française menée en matière de protection de l'environnement est essentiellement de type réglementaire, les instruments économiques, fiscaux et incitatifs (actions conventionnelles ou de communication) ont encore une place réduite par rapport à d'autres pays (1). Si notre système politique recourt beaucoup aux dispositions juridiques celles-ci sont souvent l'objet d'évaluation très négative. L'essentiel des discours tenus se ramène à deux positions opposées :

- d'un côté, ceux qui mettent l'accent sur deux dysfonctionnements du droit en cette matière : l'ineffectivité (les règles sont méconnues ou mal appliquées) et l'inefficacité (les règles bien qu'appliquées n'atteignent pas l'objectif qu'on leur avait fixé). Les différents groupes de défense de l'environnement mais aussi beaucoup de juristes spécialisés raisonnent ainsi (2).

- de l'autre, ceux qui considèrent que depuis vingt ans, la multiplication des dispositifs juridiques visant à renforcer la prise en compte dans les décisions publiques de la protection de l'environnement tend, sinon à rendre impossible, du moins à alourdir considérablement en termes de coûts divers toutes les actions d'aménagement. Les entrepreneurs des bâtiments et travaux publics, beaucoup d'élus locaux et d'aménageurs publics partagent ce point de vue même s'ils ne l'expriment pas toujours explicitement (3).

Des conflits récents à propos de chantiers comme ceux du tunnel du Somport ou du TGV sud-est attestent de la vivacité de l'affrontement de ces deux points de vue. Je développerai surtout ici des exemples tirés des difficultés de mise en oeuvre de la loi Montagne (9 janvier 1985) et de la loi Littoral (3 janvier 1986) qui illustrent abondamment les problèmes en cause. La prise en compte de l'argument écologique dans l'aménagement peut se résumer en une tension entre le développement économique et social d'un espace et le ménagement des milieux écologiques. Le droit doit être envisagé comme un des régulateurs de cette tension. Ceci recouvre deux dimensions. D'une part, on ne peut voir en lui, en aucune façon, l'orchestrateur unique de l'ajustement des différents types d'intérêts qui s'affrontent sur de tels enjeux. D'autre part, ce droit est rarement interdictif et il n'agit pas par voie directement contraignante. Il énonce des principes, ouvre des opportunités de choix, distribue des capacités d'action mobilisables par tous les acteurs concernés. C'est pourquoi il est indispensable de ce point de vue d'abandonner les raisonnements clivés qui opposent aménagement et protection, développement et préservation. En fait chaque décision relative à un projet concernant un espace spécifiquement protégé est la résultante plus ou moins équilibrée de la prise en considération de ces deux catégories d'objectifs qui se situent sur des plans différents et non antagonistes. Chacun d'eux se caractérise par la référence à des axiologies, des valeurs différentes (rendement / préservation), des pragmatiques, des façons d'agir divergentes (introduction d'éléments nouveaux / limitation des entreprises pouvant aller jusqu'à l'abstention) et une temporalité, durée plus ou moins étirée au terme de laquelle s'effectue le jugement (court et moyen terme / long terme voire intemporalité). Le caractère composite des intérêts protégés par les politiques d'environnement demeure toujours présent quel qu'en soit l'habillage. Elles visent à introduire dans le maximum de politiques publiques (industrielle, agricole, d'aménagement, de construction, de santé publique etc.) la prise en compte d'objectifs environnementaux. Les politiques d'environnement ne sont donc pas, à proprement parler, des politiques sectorielles, elles visent plutôt à introduire dans les politiques sectorielles des dimensions environnementales. Par nécessité intrinsèque elles organisent l'ajustement d'intérêts divers avec la protection des intérêts environnementaux.

Cette question pose le problème général du rôle du droit en tant qu'instrument de politique publique et, plus largement encore, celui des formes de l'action normative étatique. Si la norme légale n'est pas l'outil majeur de l'action publique, elle n'est pas cependant le simple outil de surface auquel on la réduit parfois (4). Cerner le rôle des règles juridiques et comprendre leurs effets exige de les resituer tant dans les systèmes d'action concrets qui ont produit leur élaboration que dans ceux qui assurent leur mise en oeuvre. Contrairement aux perceptions communes qui considèrent qu'une politique publique fonctionne de façon linéaire comme une série d'ordres sanctionnés, appliqués par des acteurs animés d'une discipline quasi-militaire, c'est plutôt en termes de projets partiels de changement, oeuvre de compromis, aux objectifs plus ou moins cohérents et aux instruments irrégulièrement adaptés qu'il semble préférable d'aborder ce

domaine. Ainsi l'abondante législation (lois et règlements) qui exprime et orchestre la politique publique environnementale, est, en fait, plus une ressource pour l'action des acteurs publics et privés qu'un système de contrainte rigide. Les activités d'interprétation et de mobilisation menées par les différentes catégories d'acteurs sociaux impliqués sont déterminantes dans la réalisation des objectifs réalisés. Il faut donc renoncer d'entrée aux métaphores militaires et leur préférer des métaphores musicales.

Une politique publique peut, en effet, être envisagée à niveau élémentaire comme une partition dont s'emparent les instrumentistes sociaux pour l'interpréter en fonction de leurs besoins, de leurs capacités sociales et des réseaux sur lesquels ils s'appuient. D'autres analystes vont plus loin encore et rompent avec cette conception essentialiste des politiques publiques. Ils considèrent qu'il n'y a jamais véritablement de "politique" préconçue de façon systématique, mais plutôt des efforts d'orientation des actions publiques et privées indissociables des systèmes d'action concrets qui leur pré-existent, qui en expliquent en très grande partie la genèse et les formes de concrétisation. Ce n'est alors qu'après-coup, dans un regard rétrospectif ou évaluatif, qu'il est possible de dire si tel projet a fait, ou non "politique" (5). Pour les acteurs sociaux concernés ce projet d'action constitue une ressource qu'ils mobiliseront ou non selon leurs intérêts et leur degré de pouvoir. C'est pourquoi, la compréhension d'une action publique entreprise et des processus qu'elle génère doit passer par l'analyse et la comparaison de la distribution théorique des compétences organisée par les textes avec les actions concrètement observables. Cette confrontation est d'autant plus indispensable que "le projet" dont est porteur une décision politique conserve, le plus souvent, un caractère flou et des dimensions lacunaires qui laissent aux acteurs sociaux, qu'ils soient publics (les fonctionnaires, les élus territoriaux) ou privés (citoyens, associations) des marges d'initiative considérables. De plus chaque politique n'intervient pas dans un espace vide, elle vient ajouter des objectifs dans des systèmes déjà organisés qui pourront ou voudront la prendre plus ou moins en compte. A tel point d'ailleurs que les auteurs qui abordent l'analyse des politiques publiques en termes d'organisation, estiment que seules les régulations opérées par la base dans les espaces d'interactions spécifiques, rendent possible et expliquent l'essentiel de la mise en oeuvre des décisions de l'Etat central (6).

Il n'y a pas alors de "politique" précédant une "application", ni possibilité de juger l'une avec les yeux de l'autre. Il n'y a que des systèmes d'action verticaux et transversaux, réactivés par des projets d'action publique, dont, certains, parviendront à transformer les systèmes d'action existants ou à en créer des nouveaux, il y aura eu alors effet de politique. Le droit n'est ici qu'un des référents pour l'action et les rapports entretenus par les acteurs avec la légalité peuvent se révéler particulièrement distendus. Cependant leur jeu avec les marges de liberté, aussi déviant paraît-il en surface, ne prend sens que par référence aux ressources normatives légales dont ils disposent. Nous développerons ce point de vue à partir de l'exemple de deux politiques

d'aménagement (montagne et littoral) qui présentent l'intérêt d'être des politiques complexes tant du point de vue des objectifs visés que des types d'acteurs impliqués et des procédures suivies. Ces politiques fournissent presque des cas d'école, tant elle constituent des structures ouvertes où la conciliation des intérêts contradictoires peut prendre, selon les lieux où elle s'accomplit, des formes diamétralement opposées. Enfin, l'analyse de ces politiques exige la prise en compte de trois plans qui se chevauchent largement :

- d'entrée ces politiques se proposent de concilier trois activités distinctes, le développement économique et social, l'aménagement (essentiellement touristique) et la protection; le premier devant être le résultat de la combinaison des deux autres,

- les mesures juridiques qu'elles contiennent viennent s'imbriquer dans le droit général des sols et de l'urbanisme, créant ainsi des exceptions à celui-ci,

- enfin, ces dispositifs sont indissociables des problèmes généraux posés par la décentralisation qui en ces matières donne un large pouvoir d'initiative aux collectivités locales. Mais ces textes introduisent des contraintes nouvelles contrebalançant en partie la liberté d'action de ces groupements.

Trois traits fondamentaux caractérisent les instruments juridiques qui supportent ces politiques

- Tout d'abord, l'histoire de ces législations atteste qu' il s'agit avant tout de régulation juridique à base de compromis non résolus entre des intérêts divergents voire contradictoires. Mais, contrairement à des opinions communes répandues, les décisions juridico-politiques du législateur n'éliminent pas ces contradictions, elles proposent des moyens de les ajuster, ou de tenter de le faire. Tout projet d'action publique est, certes, le produit d'une combinaison d'intérêts, mais ici le conflit entre intérêts à protéger n'est pas résolu par la loi. Contrairement aux conceptions pluralistes de l'intérêt général, l'intervention publique ne crée pas un équilibre, un "traité de paix provisoire" (7). Au contraire, elle expose, officialise le conflit d'intérêts et appelle à la nécessité de l'ajustement des intérêts en présence sans indiquer le résultat à obtenir.

- C'est pourquoi, et c'est le deuxième trait, les règles qui structurent ces politiques, qui les expriment et tendent vers leur réalisation concrète, sont avant tout des règles d'organisation. Il s'agit donc davantage de règles fixant des procédures que de normes de contenu. Elles mettent en place principalement des dispositifs de conciliation locaux entre projets d'aménagement, de développement et de protection de l'environnement. C'est à dire que ces normes précisent davantage des modes de relation entre les différents types d'acteurs sociaux qu'elles ne fixent des objectifs précis et impératifs qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs. La régulation proposée est plus méthodologique que substantielle.

- Enfin, troisième caractéristique, ces dispositifs juridiques d'arbitrage peuvent produire des solutions déséquilibrées selon le point de vue de certains acteurs, c'est à dire proposant un faux-ajustement dans des décisions qui privilégient unilatéralement un intérêt au détriment des autres et créant ainsi des conflits locaux, convertis parfois en litiges (judiciaires). Le flou de certaines formulations facilite à l'évidence ces interprétations, contestables peut-être, mais toujours possibles. Par exemple, les notions communes aux deux textes retenus telle "espaces et milieux à protéger", "urbanisation en continuité" ou de "hameau nouveau intégré à l'environnement" constituent de beaux exemples de termes largement ouverts au jeu de l'interprétation. La question du contrôle de légalité des décisions prises apparaît alors décisive. Si le juge peut être saisi, nous montrerons que ce n'est que de façon marginale tant sont importantes les activités de négociation et d'ajustements préalables entre les différentes catégories d'acteur en présence sous l'égide du préfet.

Observées en tant que "situations décisionnelles", ces projets d'action politique présentent les trois caractéristiques que J.G. March attribue à ce qu'il nomme les "anarchies organisées". Elles sont fondées sur des référents flous et poursuivent des buts hétérogènes. Leurs techniques d'action sont aléatoires et les choix s'opèrent de façon pragmatique, par essai-erreur, sous la pression de la nécessité. Enfin, la mobilisation qu'elles impulsent est soumise à de fortes variations, le degré d'engagement des acteurs impliqués varie amplement selon les contextes et les conjonctures. Le processus de mise en oeuvre est soumis aux positions fluctuantes des décideurs et de leurs auditoires (8).

## **1- Politiques d'aménagement et droit de compromis non résolus**

Tout système juridique n'est qu'un ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux divergents, et parfois contradictoires, sous l'arbitrage de l'autorité publique. Tous les nouveaux droits économiques et sociaux (droit du travail, de la consommation, de la famille, de l'environnement etc.) sont tout particulièrement le produit de tels arbitrages politiques et recèlent des tensions entre intérêts opposés, partiellement pacifiées, mais jamais totalement éliminées. C'est donc à tort que l'opinion commune perçoit souvent le droit de l'environnement comme un droit qui protégerait unilatéralement la nature, la qualité des milieux de vie, les grands équilibres écologiques contre les agressions provenant des activités humaines. En fait, cet ensemble de normes juridiques combine, avec plus ou moins de bonheur, la défense de ces intérêts et valeurs sociaux avec d'autres, radicalement distincts voire contraires (défense de la propriété individuelle, du développement industriel, agricole, scientifique ou touristique, de l'aménagement du territoire etc.). De plus, et contrairement à d'autres secteurs d'intervention sociale plus anciens, les décisions politiques ne tranchent pas le conflit d'intérêts, elles l'explicitent et donnent une méthodologie plus ou moins fine pour le traiter. La sensibilité écologique qui s'est affirmée de façon croissante à partir de la fin des années soixante a diffusé l'idée erronée

selon laquelle la politique publique en matière de protection de l'environnement viserait de façon exclusive, ou du moins de façon dominante, la protection des milieux naturels et du cadre de vie. C'est un point de vue très réducteur qui confond les attentes de ces mouvements avec les constructions politiques effectuées. Un regard sur l'histoire de toutes les grandes législations qui ont ponctué les décisions publiques en ce domaine conduit à des interprétations beaucoup plus nuancées. En fait la valeur "environnement" est très rarement retenue de façon univoque. Le plus souvent, le projet d'action politique repose sur une combinaison plus ou moins claire et stable de valeurs autonomes.

Prenons un exemple historique autant que symptomatique, celui de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, texte "phare", considéré comme la première manifestation d'une prise de décision publique en faveur de la protection de l'environnement (9). L'article 1 est explicite. Il commence par énoncer, ce qui est radicalement nouveau, que "La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général". Il poursuit en étendant les obligations de la citoyenneté et indiquant qu' "il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lesquels il vit". Enfin, il précise que "les activités publiques et privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences". L'option retenue ne prête pas à confusion. Il s'agit d'organiser la conciliation des activités humaines, aménagement, activités agricoles, industrielles ou de loisir avec un certain degré de protection des milieux. La création de réserves, sous certaines conditions et selon une procédure spécifique peut être une réponse à cette délicate conciliation entre des intérêts divergents. Il ne faut pas se laisser piéger par l'énoncé et croire que l'affirmation symbolique du caractère d'intérêt général de la protection des espèces s'impose à tout autre intérêt auquel il se trouve confronté. On peut retourner le commentaire et dire qu'il fallait au moins un tel énoncé de principe, à valeur hautement symbolique, pour contrebalancer la force, déjà bien éprouvée, des intérêts économiques et sociaux, telle la liberté d'entreprendre reconnue par la Constitution. Le jeu de balance entre l'un et l'autre intérêt a été d'entrée perçu comme difficile à établir de telle sorte que l'article 2 est venu mettre les points sur les "i" en désignant explicitement les activités menaçantes : "Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement". C'est pourquoi le texte introduit aussi une obligation nouvelle celle de l'étude d'impact.

Toujours en matière de protection des milieux naturels la création des parcs naturels en 1960 s'est faite sur les bases d'un compromis équivalent. Les décideurs politiques n'ont pas décidé unilatéralement de cerner certains espaces et d'y interdire désormais toute activité humaine susceptible de perturber les

zones bénéficiant d'une protection spécifique. Comme l'a très bien démontré P. Duran à propos du parc national des Pyrénées Occidentales, le choix de la création d'un établissement public à caractère national constitue un habile compromis "entre autorité de l'Etat et participation démocratique par l'intégration dans une institution unique de l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'un territoire donné" (10). Par la création des parcs il s'agissait certes de conserver des milieux dans un but de connaissance scientifique, de préservation biologique et d'action pédagogique mais ces objectifs devaient être atteints en conciliation avec la poursuite du développement local. Le dispositif des parcs est l'institutionnalisation d'un système de régulation et de conciliation d'intérêts locaux particuliers avec des intérêts généraux.

Qu'il s'agisse des réserves ou des parcs, la protection des milieux naturels n'apparaît donc pas comme l'objectif central autour duquel serait organisé toute la politique au détriment d'autres intérêts qui seraient mis en dépendance par rapport au premier. Ces volets initiaux de la politique de préservation des milieux montrent explicitement deux choses fondamentales. Tout d'abord il s'agit principalement de limiter et de cadrer des activités humaines, et non de les interdire, en intégrant la prise en compte d'intérêts nouveaux dans la détermination de décisions publique et privée. Ensuite, ces deux exemples fondateurs, attestent que la "protection de l'environnement" ne se trouve pas en amont de la décision mais en aval, et qu'au mieux elle sera le résultat des mesures prises, leur réalisation dépendant toujours de nombreux aléas et de d'effets de dispersion. A la limite on peut envisager l'hypothèse d'une politique effective (réserves et parcs créés) mais inefficace (milieux finalement non-protégés). Il y aurait alors inadéquation entre l'objectif visé et les instruments retenus pour y parvenir.

La plupart du temps c'est une situation intermédiaire qui est observée, les effets produits ne correspondent que partiellement aux objectifs affichés et aux effets attendus, en raison d'affrontements d'intérêts que le dispositif choisi ne parvient pas à réguler. Pour illustrer ce cas de figure, très fréquent en matière de montagne, nous prendrons un exemple récent, celui de la loi "montagne" du 9 janvier 1985. Ce texte concrétise les efforts entrepris pour concilier la protection des milieux et des activités de vie traditionnelles avec l'implantation de nouveaux équipements pour les sports de montagne. Les déboires récents de cette politique constituent un bel exemple de la fragilité des ajustements réalisés entre intérêts divergents. Rappelons que le 29 juin 1990 un petit groupe de députés (toutes tendances politiques confondues, mais tous élus de départements de montagne) est parvenu à faire adopter, à la hussarde, un amendement à une loi de fiscalité locale autorisant de nouveaux types de construction sur des emplacements jusque là réservés. Ce coup de force était en grande partie la réplique à l'annulation par le Conseil d'Etat quelques mois plus tôt des autorisations données à un programme touristique controversé, celui de la station de Fabrèges dans les Pyrénées Atlantiques (11). Il fallut un recours devant le Conseil Constitutionnel pour annuler ce coup de force législatif très

symptomatique de l'enchevêtrement des intérêts en cause. De même, au conseil de la Montagne de juillet 1991, les interventions de certains élus faisant suite à des décisions jurisprudentielles perçues comme "restrictives" (entendons trop protectrice des milieux) témoignent de la diversité des points de vue sur un même texte (12). Pour bien comprendre la portée de cet oukase ou de ces protestations et afin ne pas s'arrêter à un point de vue moral, il importe de rappeler quelques origines de cette étape politique et du texte qui la met en forme.

En effet, la déception de certains élus et d'aménageurs publics provient de l'impression qui était la leur que la loi de 1985 plaçait entre leurs mains un instrument général, imprécis et ouvert à toutes les interprétations pour négocier, cas par cas, des décisions à leur convenance avec les autorités publiques. C'est ce qu'exprimait clairement le rapporteur du Sénat : la loi "donne satisfaction aux demandes et aux propositions des organisations professionnelles et interprofessionnelles représentatives des activités montagnardes" (13). En sens inverse, "Tout le monde associatif est d'accord pour constater que la loi est en recul par rapport à la directive du 22 novembre 1977" (14), en particulier pour ce qui concerne la protection de la haute montagne et des rives de lac. Le club alpin français, le COLINE (comité législatif d'information écologique) ou la principale fédération nationale des associations de protection de la nature, la FFSPN, considèrent que leurs points de vue n'ont pas été pris en compte. Dès l'automne 1981 une commission parlementaire avait été créée chargée de faire le bilan de la directive de 1977, d'enquêter et de faire des propositions sur l'économie rurales dans les zones de montagne. Un premier rapport est remis le 6 avril 1982 qui contient deux cent propositions tendant à préparer une "loi d'orientation pour la montagne définissant une politique d'aménagement du territoire et de développement pour la montagne" (15). Cette formulation du principal rapporteur et maître d'oeuvre ultérieur, L. Besson, exprime explicitement le rôle primordial, à l'origine, des objectifs économiques et sociaux du texte. La question de la protection est donc au point de départ secondaire. Malgré le long parcours législatif et l'importance des ajouts parlementaires (la loi passe de 57 articles initiaux à 102), cette orientation générale demeure. Ce sont ainsi les mêmes acteurs qui ont compétence pour l'élaboration des POS qui délivrent aussi les permis de construire en matière d'équipement de sport d'hiver. Diverses dispositions du texte viennent tempérer la préservation du milieu agricole et sylvo-pastoral en rendant possible tout d'abord l'institution de servitudes dans toutes les communes de montagne disposant d'un POS. L'intérêt des remontées mécaniques et de l'aménagement du domaine skiable l'emporte sur celui de la préservation des terres agricoles et pastorales (a.18) (16). Ensuite, ces servitudes qui jusqu'alors ne concernaient que les pistes s'appliquent désormais également aux remontées et à leur infrastructure.

La mise au point du Titre IV consacrant l'association des termes "aménagement et protection des espaces montagnards" complexifie la combinaison des intérêts protégés plus qu'elle n'en bouleverse la hiérarchie. La protection demeure en situation de dépendance par rapport aux objectifs de développement par l'aménagement touristique. Ce titre se substitue à la directive de 1977. Parmi ses articles, l'un suscite toujours de vastes polémiques, mais sa présence est significative de la difficile conciliation d'intérêts divergents que le texte tente d'opérer. Il s'agit de l'article L 145-5 qui trouve son origine dans un amendement parlementaire levant certaines contraintes de la directive antérieure. Selon la démarche classique du donnant - donnant, les limites aux possibilités d'aménagement introduites par le texte se voient rétribuées d'assouplissements dans un autre secteur. La directive excluait auprès des lacs de montagne deux types d'aménagement, des routes à moins de trois cent mètres des rives et des constructions nouvelles en bordure excepté des gîtes et bâtiments liés aux activités nautiques. Ces principes sont repris pour l'essentiel, mais l'amendement introduit une exception de taille. Lorsqu'un schéma directeur ou un POS existe incluant un lac, "à titre exceptionnel la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement" peut-être autorisée. Le développement de la planification en matière d'urbanisme devait permettre à terme à toutes les communes présentant ce caractère de construire en bord de lac. Un enjeu d'actualité donnait son sens plein à cet ajout, il s'agissait du projet de création d'une station touristique aux bords d'un lac pyrénéens, celui de Fabrèges ; projet très contesté car il constituait l'amorce d'une interconnexion de station (Gourette et Artouste). Dès la loi connue, le comité interministériel des Unités touristiques nouvelles (UTN) longtemps hésitant, donnait un avis favorable en janvier 1985. Cette disposition parut sans doute insuffisante aux élus et en juillet 1990, c'est ce texte qui fut modifié en ajoutant à l'exception de l'article L 145-5 la formule "... hameaux nouveaux intégrés à l'environnement **ou aménagements touristiques**". Ce qui élargissait encore les possibilités de construction. C'est cette modification qui fut sanctionnée par le Conseil Constitutionnel mais une proposition de loi a aussitôt tenté de la réintroduire. Trois jugements sont venus préciser l'interprétation limitative de cet article, un village de trente cinq maisons avec salle d'animation (CE 15 avril 1985), pas plus qu'un camping de 280 places (CE 25 mai 1988) n'entraient dans la catégorie des "nouveaux hameaux intégrés". Enfin, le 9 octobre 1989, le CE a considéré que l'unité touristique nouvelle du lac de Fabrèges ne correspondait pas non plus à cette notion.

Il serait possible de multiplier les exemples montrant que dans la combinaison d'intérêts construits par la loi de janvier 1985, une tension non résolue existe entre trois pôles : l'agriculture de montagne, le développement touristique et la protection des sites et grands équilibres naturels. L'espace de jeu entre ces orientations demeure très ouvert, même si chacun d'entre eux dispose d'atouts mobilisables pour sa défense. L'analyse du texte montre aussi en différents endroits la prédominance de celui relatif au développement touristique sur les deux autres.

La loi littoral du 3 janvier 1986 se prête à une analyse analogue. Dans le cadre de la décentralisation, ce texte vient spécifier et compléter deux directives antérieures, celles du 4 août 1976 et surtout celle du 25 août 1979. Trois objectifs différents sont énoncés simultanément, l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. La plupart des commentateurs s'accordent pour reconnaître que la finalité principale de la loi était quant à l'aménagement de "freiner la consommation de linéaire de côte" (17) et quant à la mise en valeur de la cantonner au risque d'un certain "angélisme du rédacteur du projet (de loi) qui tendrait à privilégier ... le ramassage du varech dans des espaces vierges sur le développement économique" (18). L'instruction ministérielle aux préfets du 22 octobre 1991 fait ainsi référence à une "gestion économe des espaces littoraux". L'idée dominante du projet est la prise en compte des différents intérêts en présence dans les documents d'urbanisme organisant l'occupation de l'espace dans les communes littorales (19). Les premières réactions des associations de défense de l'environnement est ici beaucoup plus favorable que pour le texte précédant, le texte est jugé "acceptable" même s'il présente de nombreuses lacunes en particulier pour ce qui concerne la gestion du domaine public maritime : "Cette loi est une loi cadre, une loi d'intention. elle suppose un dialogue permanent entre les élus, les administrations et les associations". Les aspects relatifs à l'urbanisation et à la limitation du mitage (20), le renforcement des contraintes assurant la protection des espaces naturels ou l'introduction de nouveaux droits à l'information sont jugés positivement (21). En sens inverse, certains auteurs craignent les effets anti-économiques : "Bien qu'elle exprime une tendance résolument écologique, la loi n'échappe pas au droit économique" (22). On rappelle alors que le maintien d'une activité économique et de l'emploi, la satisfaction de besoins en énergie, la création de zones touristiques ou l'installation de stations de traitement des eaux usées ont été jugés comme pouvant relever aussi de l'intérêt général. Mais il suffit de lire le texte pour se rassurer s'il en était besoin. Il offre des possibilités de choix très larges qui ne constituent en rien des interdictions de faire. Prenons un seul exemple, celui de l'a. 25 qui cadre les décisions d'utilisation du domaine public maritime, celles-ci doivent prendre en compte les contraintes d'environnement pour tous les travaux mais il s'agit tout au plus de limitation des concessions ou de leur soumission à certaines conditions (23).

Le décret du 20 septembre 1989 et la circulaire interprétative du 10 octobre 1989 sont venus accentuer nettement la dimension "protection" de la loi en donnant un contenu assez large à la notion "d'espaces à protéger" (a. L. 146-6). Ainsi, les ZNIEFF, inventaire sans portée juridique, doivent être pris en considération par les POS pour la définition des espaces sensibles. Les élus littoraux regroupés en association nationale (ANEL) s'insurgent contre ce qui est pour eux un détournement de l'esprit de la loi, la notion "d'intérêt écologique" s'étant selon eux substituée à la formule initiale "espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine culturel" et "milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques". Mais au vu des premiers résultats de la mise en oeuvre, les associations ne s'estiment guère satisfaites et n'hésitent pas à aller au

contentieux en particulier contre des projets de ports et de golfs immobiliers qu'ils estiment contraires aux dispositions de la loi. Ces mouvements divers témoignent bien du fait que les intérêts en présence sont hétérogènes et le demeurent dans le dispositif juridique, aucun ne l'emportant radicalement sur les autres. Le texte les énonce afin de structurer la concertation à leur propos, mais il ne prétend en rien faire prévaloir l'un sur les autres.

Ce droit ne peut donc avoir qu'un rôle modeste de régulation des activités humaines. Il a davantage une fonction de modération qu'une fonction de reconnaissance unilatérale d'une dimension du bien commun au détriment des autres. Face à de telles divergences d'intérêts sociaux co-présents dans les choix de politique effectués la question des modalités de leurs ajustements, de la régulation de leurs affrontements est une question majeure. C'est pourquoi le type de dispositif juridique utilisé en cette matière est essentiellement un droit d'organisation.

## **2 - Un droit d'organisation**

organisation s'oppose ici à protection unilatérale et à sanction. Organisation renvoie à des notions de gestion et d'administration, de pondération et d'arbitrage et le recours à cette notion souligne qu'il s'agit de politique qui s'attachent plus à la mise en place de procédures qu'à la définition de contenus. Même si ces deux dimensions sont le plus souvent indissociables, le processuel l'emporte ici sur le substantiel. Ce qui importe ici c'est la manière dont les différents acteurs concernés, décideurs et audience, entrent en interaction. Ces procédures ne tendent pas exclusivement à la résolution de problèmes ou au règlement de litiges, elles créent surtout des cadres d'interaction concrets pour nommer et interpréter les actions entreprises au fur et à mesure de leur accomplissement. Les lois "Montagne" et "Littoral" sont typiquement des textes qui créent ou renforcent des structures d'ajustement entre intérêts divergents. Il importe de parler d'ajustement et non de conciliation ou de production d'équilibre entre ces intérêts, car si une confrontation et une pesée s'opèrent entre les différentes dimensions en présence, la décision finale n'est jamais tenue (juridiquement) d'arbitrer de façon homogène, c'est à dire d'attribuer à chacune de ces dimensions un poids équivalent. La technique du "pâté d'alouette" est souvent plus usitée que celle du "quatre-quat". Et il s'agit toujours d'une équation combinant des données de développement, de protection et d'aménagement (équation DPA), le poids de chacune de ces variables variant toujours selon les contextes locaux et selon les conjonctures. Chaque ajustement d'intérêts prend ainsi la forme d'un puzzle à trois pièces, les formes et la surface de chacune d'elles variant au coup par coup. Il s'agit d'une intégration momentanée pour la décision politique des différents intérêts en cause. Celle-ci s'effectue à travers des procédures très générales comme le classement, la déclaration, l'autorisation ou le permis qui se retrouvent dans tous les secteurs, du droit de l'urbanisme à la protection des espèces protégées en passant par la gestion des risques industriels et de la ressource en eau.

La question qui se pose alors est de savoir qui sont les experts et qui sont les juges chargés de la mise au point de ces ajustements ? On peut en distinguer trois types. Il s'agit d'abord et à titre principal des collectivités territoriales. A un deuxième niveau se trouvent les administrations déconcentrées qui devraient en principe conseiller les précédentes pour la réalisation des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement. Enfin, au troisième plan se trouvent des structures de concertation temporaires (enquête publique) ou permanentes (commission départementale des sites, comité de massif, comité interministériel des UTM). Les politiques de décentralisation ont nettement accentué le pouvoir des élus en matière d'aménagement, mais l'exercice du contrôle de légalité et des conseils d'opportunité par les administrations territoriales n'a pas créé un véritable contre-pouvoir général aux initiatives des premiers. Cependant les phases durant lesquelles sont mis au point de nouveaux documents de planification et d'urbanisme ou actualisés les anciens (schémas directeurs, schémas de mise en valeur, POS) constituent des moments cruciaux pour l'expression et l'ajustement des différentes conceptions locales de l'équation "développement-protection-aménagement".

Outre les pratiques ordinaires de démocratie locale, le droit de l'environnement comporte certaines obligations de participation des tiers qui lui donnent une véritable originalité. Il s'agit ici aussi d'innovations de procédure, telles l'enquête publique et l'étude d'impact. Les enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique précédant les grands travaux et les expropriations ne sont pas en elles-mêmes une nouveauté absolue, cependant c'est dans le cadre des politiques d'environnement que la question de leur démocratisation et de leur transparence a été posée et leur déroulement réformé. Un texte du 14 mai 1976, puis surtout une loi du 12 juillet 1983 se sont efforcés de faire de cette procédure sinon un instrument de participation du moins un outil d'information amélioré.

La procédure d'étude d'impact est elle plus innovante, elle fut introduite par le Parlement dans la loi de protection de la nature adoptée le 10 juillet 1976 (a.2) et elle fut précisée par un décret du 12 octobre 1977. La loi de 1976 prévoit essentiellement des études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui par leur importance ou leur incidence peuvent porter atteinte au milieu naturel. L'étude d'impact, procédure d'enquête scientifique et sociale, est ici l'instrument clef du dispositif. Elle comporte une étude détaillée du site dans sa globalité, des modifications que la réalisation des projets lui feraient subir et des propositions pour réduire ou compenser les conséquences dommageables pour l'environnement (a.2). Le texte organise donc une expertise scientifique comme support aux décisions d'aménagement afin d'ajuster les différents intérêts en présence. L'histoire de cette initiative parlementaire est intéressante et significative de la dimension d'organisation que nous voulons souligner ici. Dans son projet de loi d'avril 1975 le gouvernement exposait un beau principe général de conciliation d'intérêts sociaux méritant

protection : "Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement". Cet énoncé était aussi généreux qu'il demeurerait abstrait. Le Parlement, s'inspirant d'un modèle instauré aux Etats-Unis en 1970, introduisit dans le texte une procédure spécifique, l'étude d'impact, chargée de concrétiser l'objectif gouvernemental en rationalisant cette délicate conciliation d'intérêt. Cette procédure est aujourd'hui en cours de révision, suite aux exigences d'une directive communautaire (24). Le champ des investigations est élargi (retombées à long terme, effets sur les biens matériels, la patrimoine culturel et sur la sécurité), globalisé (fin des évaluations par tranches, prise en compte des programmes dans leur ensemble), saisine suspensive du ministère de l'environnement et délai limitatif de réponse (45 jours). Autre exemple récent, la circulaire du 15 décembre 1992 qui se propose d'organiser "un débat démocratique" sur tous les grands projets d'infrastructure. Il s'agit de combler la lacune majeure des enquêtes publiques actuelles où le public ne s'exprime que sur un projet déjà arrêté et qui légitiment plus qu'elles ne mettent en cause les choix effectués, ce qui conduit de plus en plus à des conflits durs, voire des impasses (TGV sud-est, tunnel du Somport).

Les politiques d'environnement sont donc à envisager sous leur double dimension, normative et régulatrice. Normatives en ce qu'elles désignent des intérêts à protéger et qu'elles énoncent des règles d'action. Régulatrices en ce qu'elles organisent par des procédures la qualification des situations et l'ajustement, toujours problématique, des intérêts à protéger. Ces politiques ne sont donc pas des systèmes de contrainte unilatérale qui imposeraient d'autorité aux acteurs sociaux des règles directes de comportement vis à vis de l'environnement. En particulier, elles ne recourent pas, ou si peu, à des législations édictant une interdiction générale ou particulière de polluer ou de porter atteinte au cadre de vie (25). De la même façon, en matière d'aménagement, très rares sont les espaces sur lesquels pèse une interdiction absolue de tous travaux (26). Des exceptions, parfois limitées mais toujours présentes, existent et offrent aux acteurs locaux une marge de jeu plus ou moins grande avec le principe énoncé. Ceci est fondamental et passe le plus souvent inaperçu. Ainsi l'article 27 de la loi littoral vient limiter la possibilité d'octroyer des concessions d'endiguage sur le domaine public maritime. Un principe est posé : "il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, enrochement ou remblaiement". Mais longue est la liste des exceptions aussitôt introduites dont "la multiplication ôte (au texte) une partie de son intérêt" (27).

Pour bien nous faire comprendre, reprenons les exemples présentés dans le point précédent afin de mettre en évidence les instruments institutionnels et les procédures retenus pour assurer la réalisation des objectifs fixés et dont la complexité est parfois surprenante. La politique de création des parcs reprend un dispositif du même ordre, une enquête publique doit nécessairement précéder la décision de classement. Mais surtout il est dit que "l'aménagement et la gestion

est confiée à un établissement public où sont représentées les collectivités locales intéressées" (a. L 241-5 C. Rural). C'est cette fois une structure de négociation permanente qui est la cheville ouvrière de la politique de protection des parcs. Ce mécanisme "d'institutionnalisation d'intérêts socio-politiques spécifiques" associant les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des groupes professionnels, des scientifiques et des associations exige la réalisation permanente de compromis sur des enjeux communs et des stratégies d'action minimaux (28).

La loi "montagne" de 1985 repose pour l'essentiel sur des créations de catégories "zones de montagne", "massifs" qui fixent les territoires de compétence. Elle crée un organisme spécifique, le comité de massif (a.7) au rôle consultatif en matière de programmation de développement et d'aménagement. Elle réforme également la procédure d'UTN qui varie selon qu'il existe ou non un Schéma directeur ou Schéma de secteur approuvé. Cette procédure, précisée par le décret du 10 janvier 1986, est dissociée de celle relative au permis de construire. Les démarches sont décentralisées au niveau du "massif" par l'intermédiaire du commissaire de la République sur avis de la commission spécialisée du Comité de massif. Mais les élus tiennent désormais un rôle décisif qui leur échappait dans la forme antérieure centralisée (décision par un comité interministériel). Un accord préalable est prévu (a. R. 145-9) qui évite à la commune d'avoir à se lancer immédiatement dans la mise au point d'un lourd dossier de demande (a. 145-2). Mais cet avis reste indicatif et ne lie en rien ni la commission spécialisée, ni le préfet. Lorsque celui-ci accorde une autorisation, elle est accompagnée de prescriptions relatives à l'environnement, souvent à caractère compensatoire mais sans caractère obligatoire. Ce dispositif tend principalement à obliger les collectivités locales à planifier leurs aménagements et à inclure la protection des milieux dans cette programmation. Mais le plus souvent, les élus entendent en rester à la réalisation d'un POS et à la définition de zones ND. Des jurisprudences comme celle relative à Fabrèges montrent cependant les limites de ce type d'actes en matière de protection.

La loi littoral ouvre la concertation lors de la réalisation des différents plans et documents d'urbanisme concernant les communes visées. Par exemple l'appréciation des notions contenues dans l'a 146-2 (capacité d'accueil, coupure d'urbanisation), 146-4 (espaces proches des rivages, extension d'agglomérations ou villages existants, nouveaux hameaux intégrés à l'environnement) et 146-6 (travaux autorisés dans les espaces protégés). Elle ouvre aussi de nouveaux droits à l'information: enquête publique pour la délimitation du rivage, en cas de changement substantiel d'utilisation du domaine public maritime ou de demande d'autorisation d'activités extractives; information du public en cas de concession de plages, sur la réglementation des baignades, le contrôle de la qualité des eaux etc.

Cet ensemble d'exemples montre à quel point au-delà de l'énoncé d'objectifs aussi généraux qu'ambitieux et, souvent, riches de tensions internes,

les décisions politiques portent sur des démarches à suivre, des procédures de recueil de données, d'information et de suivi des décisions mais ne comportent pas d'objectifs qualitatifs précis en termes environnementaux, ni ne tentent de cadrer précisément les comportements vis à vis du milieu. Ces politiques régulatrices s'efforcent de distiller des objectifs de protection de certains milieux dans l'ajustement réciproques d'autres intérêts économiques et sociaux tel qu'il s'effectue au sein de diverses instances de décision. On le voit clairement, le processuel l'emporte bien sur le substantiel. Loin de la contrainte que certains leur attribuent, à tort, de telles politiques affichent au fond un objectif modeste vis à vis de la régulation des activités humaines. En fait, ces projets d'action publique et les normes juridiques qui les expriment et les consolident combinent, avec plus ou moins de bonheur, la défense de la nature, de la qualité des milieux de vie, des grands équilibres écologiques etc. avec d'autres intérêts, radicalement distincts voire contraires (défense de la propriété individuelle, du développement industriel, agricole ou touristique, de l'aménagement du territoire etc.). Seule l'analyse de l'interprétation qui est faite de ces dispositifs et des utilisations différentielles de ces ressources par les différents acteurs sociaux permet de caractériser et de comprendre les politiques en action. Elus et administrations techniques conservent la haute main sur ces procédures et sur les décisions qu'elles produisent.

### **3 - Difficultés d'interprétation et régulation des conflits**

Le caractère composite des intérêts protégés et le choix des dispositifs retenus pour en réguler les ajustements sont donc à prendre sérieusement en considération lorsqu'on se propose d'évaluer l'effectivité et l'efficacité des législations en matière d'environnement. Si selon l'expression de G.Ripert la loi n'est qu'un "traité de paix toujours provisoire entre forces antagonistes", il faut considérer que la norme juridique intègre des conflits qui ne sont que momentanément arbitrés et que les oppositions demeurent toujours latentes. La divergence des intérêts et leur affrontement ne cessent pas avec la promulgation d'un texte. Les conflits et litiges dont la protection de l'environnement est l'enjeu manifestent simplement la survivance et l'actualisation de ces affrontements d'intérêts. Il ne faut y voir ni pathologie, ni lacune particulières de la règle de droit, mais au contraire le développement logique d'une situation porteuse de fortes contradictions internes. Le cadrage juridique des politiques n'a pas seulement pour but de prévenir les litiges; bien au contraire, il prend acte de leur renouvellement constant et anticipe leur régulation par la mise au point de procédures permettant aux acteurs en présence de formuler leur logique d'action et de faire valoir leurs prétentions. Ceci renvoie directement à la question de l'exercice du pouvoir social: être en situation de pouvoir c'est avoir la capacité d'imposer ses catégories de pensée et son ajustement d'intérêts aux autres (ici son équation DPA), c'est aussi obtenir à son avantage l'arbitrage des instances pré-contentieuses et contentieuses lorsqu'elles sont saisies. A l'inverse, être en situation de domination c'est se voir imposer les schémas de pensée, les

ajustements d'intérêts des autres et craindre de les contester devant les instances légitimes de règlement des conflits ou bien, c'est échouer dans cette démarche. Quelques exemples d'actualité permettent de bien comprendre ces dynamiques.

En mars 1992, le maire de la commune de BANGOR à Belle-Ile a entrepris les travaux de réalisation d'un parking dans un site classé à Port-Cotton, en-deça de la zone des cent mètres et sans avoir sollicité la moindre autorisation (29). Les travaux ont été réalisés par les services de l'Équipement. L'association locale de protection de la nature s'est mobilisée contre ce projet et a intenté des recours. Cet exemple est significatif d'une série de conflits récents qui posent globalement la question du statut des mesures de classement de sites. Une lecture simpliste des textes laisserait croire qu'un site protégé est un site sur lequel seuls des aménagements très limités et soumis à autorisation spéciale peuvent être accomplis: le classement a "pour objet d'imposer le maintien des lieux en l'état où ils se trouvaient au moment de la décision" (circulaire du 19 novembre 1969). L'observation de la pratique montre au contraire que l'autorité publique, incapable d'imposer en certains lieux des statuts, donne à la notion de classement un statut fort différent. Un site classé serait, dans cette nouvelle acception du terme, un espace dans lequel l'autorité publique aurait simplement un pouvoir d'intervention et d'arbitrage accru par rapport à d'autres lieux, mais, en aucun cas, elle ne chercherait à imposer un gel en l'état. *"Partout, nous constatons la tendance à transformer tous les espaces naturels, quel que soit leur forme de protection, en des espaces de loisir, de découverte, de sport etc. ce qui justifie des projets d'aménagement, toujours annoncés comme "légers" ou "intégrés" et qui s'alourdissent régulièrement"* (Fare-Sud - PACA). Parmi les très nombreux exemples donnés par les associations retenons celui du marais de Pen-En-Toul :

*Pen-En-Toul : ce site classé au titre de la loi de 1930 en octobre 1990 est un marais de 60 ha. Il est le dernier milieu "naturel" (en fait un lai de mer datant de 1850) de la région de Laror-Baden où la côte est occupée à 85% par l'ostréiculture. Il permet entre autres l'habitat d'une dizaine d'espèces d'oiseaux, à ce titre protégé par une directive européenne de 1979. Les associations et la municipalité locale ont en projet un espace-nature, mais ils se heurtent aux entrepreneurs de la région qui entendent y installer une ferme aquacole. Celle-ci réaménagerait totalement le site après assèchement. Deux demandes s'affrontent donc dans les bureaux du ministère de l'environnement : une demande de classement en réserve naturelle d'une part, une demande d'autorisation de travaux dans un site classé de l'autre.. le préfet retarde l'ouverture de l'enquête publique dans l'espoir d'une conciliation locale. L'argumentation des aquaculteurs soutenus par une partie de l'administration locale est la suivante : "c'est le site classé qui doit être transformé pour s'adapter aux contraintes économiques de l'exploitation devant s'y implanter". L'arbitrage final est attendu avec beaucoup de vigilance par toutes les associations de protection de la nature.*

Très proches de ces mobilisations contre des atteintes à des sites classés se trouvent celles qui concernent les travaux d'aménagement dans les parcs nationaux ou en bordure de ceux-ci. La SEPANSO a ainsi mené diverses actions contre "l'urbanisation du parc national des Pyrénées" et l'installation d'équipements de sport d'hiver dans ces zones. Successivement, au bord du lac de Fabrèges puis au col du Somport des actions contentieuses ont été menées avec succès confirmant que ces travaux étaient de nature à altérer le caractère des lieux et leur protection. Le grief porte ici sur le contenu à donner à la notion de "mise en valeur des espaces protégés", conception naturaliste et conception économique s'affrontent. La "nouvelle" politique du ministère de l'environnement, qui considère de plus en plus qu'un espace libre de toute activité organisée et de tout équipement est un lieu mort, rejoint alors celle du ministère de l'équipement et de bien des collectivités locales. Les uns et les autres se rejoignent pour considérer qu'il importe aujourd'hui de ne pas se crispier sur des mesures de protection radicale et d'accepter une valorisation économique minimum des sites. L'argumentation "paysagère" trouve ici sa place, comme principe d'ajustement, en contestant la "naturalité" des espaces toujours produits de l'homme et qu'il s'agit de continuer à modeler. Leur rentabilisation devant en théorie permettre une meilleure protection par auto-financement de leur protection. On le voit bien l'équation DPA peut toujours être reformulée même dans des domaines où la hiérarchisation des intérêts semblait acquise.

La mise en oeuvre des lois montagnes et littoral, textes pour lesquels les ajustements sont beaucoup moins cadrés, s'est accompagnée de conflits dont un certain nombre sont devenus des litiges judiciaires. Là également on aurait tort d'y voir une quelconque pathologie. Bien au contraire, ces situations montrent que des groupes sociaux aux intérêts divergents se sont mobilisés en utilisant les ressources juridiques pour faire valoir leurs prétentions. Il s'agit bien d'un droit en action, ressource pour la régulation d'enjeux spécifiques. A propos de la loi montagne on trouve encore peu d'éléments de synthèse sur l'activité pré-contentieuse et contentieuse déployée (30). Quelques décisions montrent cependant les marges d'interprétation et d'ajustements des intérêts laissées par le texte. Ainsi en matière de protection des espaces agricoles un jugement estime que "malgré sa situation à proximité du siège de l'exploitation" un terrain de 935 m<sup>2</sup> n'est pas "nécessaire au maintien et au développement des activités agricoles" et peut donc être construit (TA Grenoble, 15/2/90). Par contre, est déclarée inconstructible une parcelle située à l'écart d'une zone urbanisée "dans une zone naturelle où les terres agricoles doivent être protégées" (TA Grenoble, 23/5/90). On est en cette matière plus proche d'une casuistique que de l'énoncé de principes généraux d'interprétation. Les marges d'action semblent plus précises en matière "d'urbanisation en continuité avec les bourgs et villages existants" et pour la notion de "hameau nouveau intégré à l'environnement". Ainsi ont été refusés ou annulés un projet de résidence secondaire à partir d'un "bâtiment agricole situé en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune (TA Nice, 6/4/87); ou un lotissement "à flanc d'une combe dépourvue de toute construction" (TA Besançon, 24/11/88). Les exceptions à ces refus sont

justifiées par la faible distance de l'agglomération et l'existence de quelques maisons (CE 28/2/88) ou par la faible importance du projet (CE 18/5/88). Une des notions les plus controversées, parcequ'elle s'applique à des enjeux dans lesquels l'ajustement des intérêts de l'équation DPA est particulièrement incertain, est celle de "hameau nouveau" dans le cadre d'une procédure d'unité touristique nouvelle (UTN). Là il est évident que la pression économique et les enjeux de développement tendent à primer sur les autres intérêts, mais des limites sont en voie de constitution par le jeu principalement des activités contentieuses. Nous avons précédemment fait état de la jurisprudence relative à Fabrèges (9/10/89) qui, contrairement à ce qu'un lobby puissant laisse entendre, n'était pas une innovation bouleversant l'état des règles; ainsi avait été sanctionné selon les dispositions de la directive antérieure, un projet de 35 maisons autour d'une salle d'animation (CE 15/4/85). Cette jurisprudence fut prolongée par d'autres, une UTN doit "respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels" (TA Grenoble, 10/5/90 et 12/6/91). De plus, la mauvaise conjoncture financière aidant les préfets de région, tel celui de Rhône-Alpes, tendent à s'opposer à des projets d'UTN retenus par la commission déconcentrée, ceci pour enrayer la course à l'équipement des stations et limiter leur endettement (31). Le balancement dans l'ajustement des intérêts se voit ainsi modifié par une nouvelle donnée.

En ce qui concerne la loi littoral les évaluations ont été plus systématiques. En particulier un excellent rapport du service du contentieux de la direction Architecture et urbanisme du ministère de l'équipement fait un bilan détaillé des procédures qu'elle présente à juste titre en disant: "le caractère subjectif de nombreuses notions font que le contrôle du juge administratif et son pouvoir d'appréciation sont très importants en la matière" (32). Cette enquête montre le lien direct qui existe entre enjeux de développement touristique et actions contentieuses. Les deux régions Languedoc-Roussillon et PACA totalisent 50% des jugements rendus (recueillis de façon quasi-exhaustive (33). Les départements du Var et des Alpes Maritimes fournissent à eux seuls 38% du contentieux. Le Finistère vient au troisième rang. Les décisions attaquées sont essentiellement des POS (28%), des permis de construire concernant des opérations importantes (28%). Les ZAC sont l'objet de 8% du contentieux "mais eu égard à la taille des opérations d'aménagement, l'impact de ce contentieux est important". Le taux d'annulation est très important pour les TA, 63 % pour les diverses décisions et 100% pour les ZAC.

Nous avons souligné qu'un des objectifs principaux du texte était moins de protéger directement l'environnement que d'inciter les collectivités locales à planifier et donc, en partie à négocier localement, leur plan de développement. Un jugement important est venu rappeler que lors de la réalisation d'un POS, le rapport de présentation devait justifier de la compatibilité du document avec les dispositions de la loi littoral (R 123-17). Comme l'indique un des animateurs de l'association auteur du recours (Association Urbanisme ou Environnement) "cette carence révélait au fond l'impossibilité même d'établir

cette compatibilité". Ainsi fut annulé le POS de la commune de Baden Morbihan et le programme immobilier accompagnant un golf (TA Rennes, 30 mai 1990). Les notions qui ont suscité le plus de controverses sont celles qui sont contenues dans les articles suivants :

- notion d'espaces et milieux à préserver (a. L.146-6) : annulation du PAZ (34) de la ZAC du Cap Dramont par le TA de Nice le 4/7/91 "une opération d'une telle envergure 105 000 m<sup>2</sup> de surface ...ne peut que dénaturer la profondément la baie d'Agay et révèle une erreur manifeste au regard des articles L. 146-2 et 146-6".

- notion d'espace urbanisé qui conditionne l'application de la règle d'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres (L. 146-4 III) : ne constituent pas un tel espace urbanisé et excluent donc toute construction nouvelle, une parcelle d'un ha et demi réalisant une coupure d'urbanisation entre deux hameaux entouré sur trois côtés par une zone ND du POS et isolé de la zone agglomérée par un chemin (TA de Rennes, 7/11/91), ou un espace n'ayant jamais comporté de constructions ni d'équipements de desserte malgré l'existence d'un avant-port (TA de Montpellier, 18 avril 1991).

- notion de services publics et activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (L. 146-4 III) : ne constituent pas de telles activités un centre de thalassothérapie (TA de Nice 17 décembre 1989), un hôtel (TA de Pau 22/10/91), une station d'épuration en site classé (TA de Nice 21/3/88).

- la notion d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (L. 146-4 II) : l'interprétation porte ici, d'une part, sur la notion d'espace proche entendue de façon non-restrictive (ainsi a été ainsi considérée une ligne de crête à un km du rivage, TA Nice 4/7/91) ; d'autre part sur celle d'extension limitée (sont sanctionnés les surdimensionnements de la surface hors d'oeuvre nette - SHON - par rapport à la surface du terrain ou à la densité des constructions déjà existantes, TA de Montpellier 18/4/91, CE 10/5/89).

Face à l'importance de ces contentieux et à la forte proportion d'annulation qu'ils prononcent, il est essentiel de se demander quels sont les principaux demandeurs à ces instances. C'est à dire concrètement qui effectue le contrôle de l'ajustement des intérêts dans ces opérations d'aménagement-développement décidées au plan local. Ce sont les associations qui fournissent l'essentiel des requêtes quantitativement (56%) et qualitativement, car elles interviennent surtout en contestation de documents d'urbanisme et d'opérations d'aménagement importantes. Viennent ensuite les particuliers (27%), quant au contrôle de légalité effectué par le préfet il demeure très faible (6%), "mais ce constat n'est pas particulier au contentieux littoral" notent les rédacteurs du rapport. Un des problèmes majeurs en ces matières se situe là. La décentralisation a confié aux collectivités locales la responsabilité de la planification et des opérations d'aménagement. Les élus se trouvent pris dans

une double contrainte. D'une part, ils veulent agir localement, réaliser des projets rentables électoralement et construire, équiper, renforcer les infrastructures touristiques apparaît en général plus profitable que "geler des terres", renforcer les protections d'espace non rentabilisés. D'autre part, ils sont l'objet de pressions très importantes de la part de promoteurs et de certains industriels qui leur vendent, clé en main, non seulement des projets de développement mais aussi des expertises et des plans de financiers pour assurer la crédibilité et la viabilité des projets. Ainsi la démarche classique qui consiste à présenter le financement du coût des équipements publics par des opérations de vente aux privés.

Se pose alors le problème du positionnement des services de l'Etat, en particulier des DDE, qui cumulent d'un côté les fonctions de conseil des élus pour leurs projets d'aménagements et de l'autre celles de service instructeur pour les décisions du préfet. Même si au sein des DDE ces responsabilités sont en théorie séparées, en pratique elles sont parfois cumulées et le plus souvent ne s'accomplissent pas de façon indépendante. D'autant plus qu'en cas de litige, il revient à la DDE lorsqu'elle a participé à la réalisation du document d'urbanisme attaqué, d'assurer la défense de la collectivité locale attaquée. Il y a dans cet aspect de la décentralisation un risque certain de confusion des pouvoirs. Et celle-ci a des conséquences directes dans la mesure où elle fait forcément prévaloir, dans l'ajustement des intérêts et la rationalisation des décisions, la logique des ingénieurs de l'équipement qui sont dans la meilleure position pour imposer leur conception de l'équation DPA. Capacité d'expertise, proximité des élus, rôle central dans le système décisionnel et détermination de ce ministère à s'imposer sur les enjeux environnementaux se conjuguent pour faire des DDE les acteurs décisifs du processus.

Il reviendrait alors aux préfets de veiller à un meilleur exercice du contrôle de légalité. Lors des débats au Parlement sur les lois de décentralisation le nouveau mode de contrôle de légalité des actes locaux suscita chez certains élus une crainte de la "tutelle des juges" (35). Et le document de présentation de cette journée d'étude reprend cette hypothèse parlant du *"risque que l'ensemble des dispositifs juridiques mis en place perdent toute possibilité d'auto-régulation et que cette fonction ne soit consentie au juge"*. Après dix ans de fonctionnement les points de vue ce sont globalement inversés. Le rapport du sénateur Hoeffel de Mars 1991 témoigne de la satisfaction générale des élus face à l'instauration et à la légitimation *"d'un dialogue entre le préfet et les autorités locales et d'une pratique extracontentieuse de concertation et d'échange sur la légalité des actes"*. Dans une décision importante le Conseil d'Etat en 1991 a, en effet, déclaré irrecevable le recours d'un particulier contre le refus du préfet de déférer au tribunal administratif un acte incontestablement illégal (36). Cette haute juridiction n'est pas, elle-même, à l'abri des contradictions dans la mesure où elle relève par ailleurs en matière d'urbanisme précisément: *"Il apparaît clairement que le contrôle de légalité est exercé actuellement de manière tout à fait insatisfaisante"* (37). Pour ne pas se précipiter sur des interprétations faciles en

termes d'ineffectivité du droit (38), il faut aussitôt resituer ces processus dans le système d'action bien connu des autorités préfectorales. Comme le souligne nettement J.C. Helin le corps préfectoral est plus préoccupé par l'action que par le contrôle et se montre très soucieux de maintenir des relations de qualité avec les élus (39). Ses analyses rejoignent celles faites par tous les analystes de l'action publique locale depuis Grémion qui ont sans cesse relevé, sur des objets et dans des périodes différentes, l'ampleur des arrangements et des transactions entre élus et préfets, accords dans lesquels la négociation sur l'interprétation du droit s'effectue dans le cadre d'échanges plus larges sur des enjeux économiques, politiques et sociaux. A la représentation jacobine d'un préfet porte-voix d'une légalité uniforme et abstraite, il faut substituer aujourd'hui celle d'un acteur concret, tiraillé entre des fonctions multiples et résolvant pragmatiquement ses dilemmes d'action par des alliances tournantes. A côté de la légalité du juge, il y a donc celle du préfet qui est une légalité à géométrie variable selon les enjeux locaux. Ceci explique, en grande partie, autant les accords donnés à des projets d'aménagement peu respectueux des objectifs d'ajustement d'intérêts proposés par les lois étudiées que la très faible proportion de déférés préfectoraux devant le juge administratif. Le contrôle de légalité revient alors en très grande partie aux médiateurs extérieurs que sont les associations de défense de l'environnement qui se substituent alors à l'autorité publique et défendent ainsi, au-delà de leur intérêt collectif, une partie délaissée de l'intérêt général. Un tel glissement de compétence pose problème dans la mesure où cela les conduit à intervenir dans un espace politique qui n'est pas a priori le leur, mais que la carence des acteurs publics produit inéluctablement.

Mais la tension qui existe par définition entre "logique aménageuse" et "logique de protection des espaces" ne se résout pas forcément par le traitement judiciaire des conflits. Le rapport au temps est dans certain cas un élément déterminant. Il est bien connu que les juges manoeuvrent moins vite que les bétonnières, et que dans les courses poursuites entre les aménageurs et la Justice, la seconde est victime de ses diverses arthroses. En particulier, sa résistance à l'octroi de sursis à exécution et son incapacité directe à faire exécuter ses décisions. D'où la multiplication durant ces dernières années de véritables OJNI, objets juridiques non identifiables, c'est à dire d'équipements construits puis déclarés au bout du compte sans existence légale. Les installations de sport d'hiver de Vaujany dans les Alpes, celles édifiées au bord du lac de Fabrèges, dans le parc national des Pyrénées au col du Somport, le Pont de l'île de Ré et beaucoup d'autres (Gassin, ST Raphaël, Trébeurden etc.) sont là pour témoigner d'une limite supplémentaire de la justice et du droit énoncé, à savoir leur incapacité partielle à transformer le réel lorsqu'il n'a pas servi à prévenir les litiges. Nous sommes donc très loin du "gouvernement des juges".

Ces études de cas révèlent la nécessité pour la puissance publique de repenser les pratiques de contrôle de la légalité des actes locaux et la répartition effective des compétences dans la mise au point, cas par cas, de l'équation

Développement, Aménagement, Protection. Pour les acteurs locaux, la mise en oeuvre de ces textes et l'accomplissement des négociations en vue de l'ajustement entre les intérêts en présence ne devrait pas se résoudre, comme c'est souvent le cas par des décisions ponctuelles du type "division de poire en deux". Mais il faudrait alors qu'une politique concertée de planification de l'utilisation des espaces se développe selon des procédures contradictoires et intégratives sur la base de références partagées. A défaut les associations de défense, principaux contre-pouvoirs locaux, demeureront cantonnées, d'une part dans un rôle supplétif et d'autre part dans un rôle para-administratif qui ne satisfait personne. Dans ce sens on peut se demander si l'entrée des écologistes en politique est susceptible de modifier, non seulement le contenu des décisions d'aménagement mais plus fondamentalement les référents principaux à partir desquels les situations territoriales sont qualifiées. Car finalement les oppositions principales portent moins sur les "solutions" que sur la conception même des "problèmes" et dans ce sens l'action publique est souvent selon la belle expression de J.G. March "une série de choix à la recherche de problèmes" (40).

## Références :

- 1 - Le plus récent article en ce domaine est celui de P. Glasbergen "Seven steps towards an instrumentation theory for environmental policy", Policy and Politics, XX N°3, 1992, 191-200.
- 2 - L'exemple le plus récent est le rapport du Conseil d'Etat L'urbanisme : pour un droit plus efficace, Documentation française, 1992.
- 3 - Ainsi les colloques et publications de l'ANEL, association nationale des élus du littoral. Interview de son vis-président CH. Bonnet dans Le quotidien du maire, 10 octobre 1991.
- 4 - J.G. Padioleau, "L'intervention réglementaire de l'Etat: un cadre d'analyse", L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982, p. 81 s. ; P. Lascoumes, "Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques", Année Sociologique, 1990, p.43 s.; C.A. Morand, L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat, Paris, Publisud, 1991.
- 5 - M. Edelmann, Politics as symbolic action, New York, Academic Press, 1977 et Pièces et règles du jeu politique, (1988), Paris, Le Seuil, 1992, p. 43 s. ; J. March, Decisions and organizations, Oxford, Basic Blackwell, 1988.
- 6 - S. Charbonneau et J.G. Padioleau, "La mise en oeuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et des forêts", RFS, XXI, 1980, p.49 s.; F. Dupuy, J.C. Thoenig, L'administration en miettes, Paris, Fayard, 1985; J. Mény, J.C. Thoenig, Politiques Publiques, Paris, PUF, 1989. Et, plus curieusement, la reprise des notions d'ajustement et de compromis négocié chez P. Bourdieu "Droit et passe-droit, le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements", ARSS, N°81, 1990, p.86 s.
- 7 - R.A. Retting, "The politics of compromise", Cancer crusade, the story of the National Act of 1971, Princeton University press, 1985.
- 8 - J.G. March, "Le modèle du 'garbage can' dans les anarchies organisées", (1972), in Décisions et organisations, Paris, Les éditions d'organisation, 1991, p. 163.
- 9 - En fait ce texte avait été précédé par une loi du 1er juillet 1957 qui en complétant la loi du 2 mai 1930 sur les sites classés avait rendu possible la protection de "réserves naturelles" par classement "en vue de la conservation et de l'évolution des espèces". Mais la procédure à suivre était très lourde.
- 10 - P. Duran, "Les difficultés de la négociation institutionnalisée, le parc national des Pyrénées occidentales ou la coopération contrariée", CRSP, Bordeaux, 1991.
- 11 - Jugement du 9 octobre 1989 qui contredisait l'approbation donnée le 11 juillet 1986 par le tribunal administratif de PAU.
- 12 - J. Manesse, "La Montagne saisie par le droit ?", Pouvoirs locaux, N°11, 1991, p.70 s.
- 13 - Rapport de J. Faure, N° 40, Sénat, 1985, p.47.
- 14 - COLINE, in Dossier de la loi Montagne, Combat Nature, N°68, Mai 1985, p. 14.
- 15 - L. Besson, Rapport de la commission d'enquête, Doc A.N., 1981-1982, n°757, p.373.
- 16 - P. Subra de Bieusses, "Développement et protection de la montagne: la protection négligée", RJE, N°2, 1985, p.166.
- 17 - G. Mattei-Davance, R. Rezenthel, "Chronique administrative, la loi du 3 janvier 1986", Revue de droit public, N°3, 1987, p.748.
- 18 - M. Josselin de Rohan, Rapport fait au Sénat, séance du 12 décembre 1985, N°191, p.10
- 19 - E. Le Cornec, "Protection du littoral et droit de l'urbanisme", Juris-Classeur Environnement, 1992, Fasc 510, p.7.
- 20 - Il s'agit d'un ajout parlementaire, le projet gouvernemental officialisait plutôt le mitage.
- 21 - Numéro spécial de Combat Nature, N°75, janvier 1987.
- 22 - op cit note 19, p.754.

- 23 - E. Le Cornec, "Protection du littoral en dehors du droit de l'urbanisme", Juris-Classeur Environnement, 1992, Fasc 511, p.5.
- 24 - Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, 85/337/CEE du 27 juin 1985.
- 25 - Rares sont les textes qui pénalisent directement les atteintes à l'environnement. On peut en citer deux cependant, l'article 232-2 du code rural qui sanctionne les déversements directs et indirects ayant porté atteinte aux poissons ou à leur milieu de vie, et l'article 22 de la loi du 15 janvier 1992 qui réprime les déversements ayant entraîné des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la faune et à la flore.
- 26 - En fait un seul exemple peut être cité, il s'agit des "réserves intégrales" au sein des parcs nationaux où soit véritablement impossible tout aménagement a. R 241-52 du code rural.
- 27 - op cit note 19, p.5.
- 28 - P. Duran op cit note 10
- 29 - La réalisation de travaux en sites classés est conditionnée au respect d'une procédure, l'accord du préfet sur avis favorable de la commission départementale des sites, décret du 15 décembre 1988. "Commission des sites non saisie, un parking contesté à Bangor, le sous-préfet a été avisé, protection et environnement difficiles à concilier", Ouest-France, 5 mai 1992.
- 30 - C. Dubart, N. Pourchet, Tourisme et environnement dans le massif du jura, SRETIE, 1992 et J. Manesse op cit note 1é p. 72 - 74.
- 31 - F. Gerbaux, "Les élus dans la tourmente locale", Pouvoirs locaux, n°11, 1991, p. 77 s.
- 32 - Jurisprudence administrative illustrée, La loi du 3 janvier 1986, Documentation française, 1992. Voir également Y. Tanguy, "Le contrôle du juge administratif des autorisations d'occupation du sol en zone littorale", RJE, 1986, p.615 s. et B; Bousquet, "Définition et identification du littoral contemporain", RJE, 1990, p. 451.
- 33 - 9 arrêts du Conseil d'Etat et 68 jugements de TA recensés au 15/9/92.
- 34 - Plan d'aménagement de zone, document d'urbanisme sur une partie du territoire communal pour une opération d'urbanisme ponctuelle (substitut au POS).
- 35 - J.C. Helin, "Les contrôles sont-ils efficaces ?", Pouvoirs, N° 60 sur la décentralisation, 1992, p. 155 s.
- 36 - M. Brasseur, 25/1/91, RFDA, 1991, p.593 note J.C. Douence
- 37 - Conseil d'Etat, L'urbanisme, pour un droit plus efficace, "L'insuffisance du contrôle de légalité", Paris, Documentation française, 1992, p.53. Sur 737 771 actes pris en application du code de l'urbanisme et transmis au contrôle de légalité, il y a eu 7011 observations (1%) et 272 déférés (0,037%) soit en moyenne 3 déférés par département et par an.
- 38 - P. Lascoumes op cit note 4 et P. Lascoumes et E. Serverin "Théories et pratiques de l'effectivité en droit", Droit et Société, N°2, 1986, p.101 s.
- 39 - op cit note 25 p.119 et "la régulation administrative du contrôle de légalité et le droit", RFDA, 1987, p.765s.
- 40 - in op cit note 8 p.65.

## ENQUETE PUBLIQUE ET DEMOCRATIE (1)

*par René HOSTIOU*

Professeur à la Faculté de Droit et des  
Sciences Politiques de Nantes

Une constatation initiale s'impose. La "crise" de l'enquête publique constitue, depuis le début des années 1970 qui ont vu apparaître l'émergence des préoccupations d'environnement dans le débat politico-administratif, un thème récurrent (2). Il ne s'agit pas ici de s'interroger sur les causes de ce dysfonctionnement - le plus souvent imputé, rapidement et par commodité de langage, à un manque de démocratie - mais d'examiner la réponse fournie par le Droit à ce questionnement, en rappelant tout d'abord quelques repères chronologiques caractéristiques avant d'examiner l'état actuel du droit.

Le décret du 14 mai 1976 - aujourd'hui intégré au Code de l'Expropriation (art. R. 11-4 et ss.) - accompagné d'une importante directive en date du même jour, insiste déjà sur l'importance de l'information des citoyens ainsi que sur celle de la participation du public à l'aménagement du cadre de vie et entend faire de l'amélioration de celles-ci un facteur de progrès des enquêtes publiques.

Une circulaire du 31 juillet 1982 reprend ce même thème. "L'enquête publique ne doit plus être considérée comme la formalité ultime de la procédure d'instruction d'un dossier par l'administration. Elle est au contraire la phase essentielle d'information du public et d'expression de ses avis et critiques".

Quant à la loi du 12 juillet 1983 - relative à "la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement" - elle entend prolonger cette évolution dans la même direction. Pour la première fois, ce texte donne une définition de l'objet de cette procédure : "Informer le public, recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information" (art. 2). Autrement dit, ce texte voit - mais est-ce véritablement nouveau ? - dans l'instauration de conditions propres à assurer un meilleur dialogue entre le public concerné et les décideurs, la condition de la démocratisation de l'exercice d'un pouvoir traditionnellement régalien.

De manière plus précise, la solution au problème posé est recherchée dans l'extension du champ d'application des enquêtes publiques, le renforcement des garanties relatives à l'information du public sur le déroulement même de l'enquête et dans une modification du statut du commissaire enquêteur.

On peut développer l'analyse - technique - des modifications introduites par cette loi. Mais l'important est que ce texte entend ne pas être réduit à sa seule dimension technique. Il entend en effet se situer sur le terrain de la "démocratie administrative" - concept en réalité dépourvu de définition précise, aussi flou qu'il est mobilisateur (3) - et s'inscrire dans ce grand mouvement de transparence, de participation, de concertation qui caractérise l'évolution du droit administratif contemporain.

D'où la tentation d'en faire une double lecture, en fonction de l'ambition qui est la sienne, en fonction également de la double dimension que revêt la règle juridique :

- une dimension "opératoire" - la plus immédiatement perceptible - qui se traduit par un certain nombre de modifications à court terme du droit positif, aisément décelables et dont la violation est susceptible de donner lieu à sanction juridictionnelle.

- une dimension "proclamatoire" - relèvant parfois de l'incantation et en tout cas du symbole - qui vise avant tout à satisfaire une attente sociale en manque de "discours juridique", et dont les incidences demeurent beaucoup plus problématiques.

Il n'est pas rare que ces deux dimensions - qui correspondent à deux consistances différentes, l'une dure l'autre molle, de la règle juridique - soient clairement dissociées dans deux textes différents. Ainsi en est-il du décret du 14 mai 1976 et de la directive en date du même jour, ce dernier texte - visant à satisfaire l'attente des milieux associatifs de la protection de la nature - allant sur plusieurs points au delà du contenu du décret, ce dernier étant toutefois en définitive seul opposable à l'Administration. Le plus souvent toutefois, elles sont confondues, ce qui est le cas s'agissant de la loi Bouchardeau.

Si l'on se risque à tenter de dresser un bilan des innovations introduites par ce texte, des "avancées démocratiques" qu'il entend générer, on s'aperçoit en conséquence que les appréciations que l'on peut porter sur ce dernier varient en fonction de l'angle sous lequel on l'aborde.

## **I- Réforme des enquêtes publiques et fonction opératoire de la règle juridique.**

Il apparaît, sur ce point, que la loi de 1983 contient des avancées significatives - le plus souvent d'ailleurs dans la ligne des textes antérieurs - mais que celles-ci portent en elles-même leurs limites.

Ce texte s'attache, en effet, d'une part à développer les garanties visant à garantir la participation du public. A cet effet, sont renforcées les exigences relatives à la publicité préalable de l'avis d'enquête et aux délais dans lesquels le public doit être avisé de cette dernière. De même, est étendue la durée minimale de l'enquête, désormais portée à un mois.

Ce texte s'attache également à renforcer les attributions du commissaire enquêteur dont les pouvoirs d'investigation, de direction et de contrôle sont élargis. Il attribue en particulier une incidence nouvelle, dans le cadre de la procédure du sursis à exécution, au caractère défavorable des conclusions émises, à l'issue de l'enquête, par le commissaire enquêteur (art. 6).

Ces avancées ne sont pas négligeables. Le droit à l'information sur le déroulement même de l'enquête apparaît désormais largement garanti et fait l'objet d'une vigilance attentive des juridictions administratives (4). Quant à la montée en puissance du sursis à exécution - et la limitation que ce dernier apporte au principe du caractère non suspensif du recours contentieux - elle apparaît de nature à mettre un terme au privilège d'impunité dont bénéficient les autorités administratives - et, par la même occasion, les bénéficiaires d'autorisations administratives - dans leur action. Elles ont toutefois leurs limites.

Pour nombre d'entre elles, il apparaît que le législateur a davantage misé sur le quantitatif plutôt que sur le qualitatif. Or, pour ne prendre qu'un seul exemple, il est clair que l'allongement de la durée de l'enquête n'est pas la panacée et que le passage de quinze à trente jours ne constitue, en aucun cas, la garantie de parvenir à une meilleure "acceptabilité" d'un projet conflictuel.

Et surtout, elles apparaissent comme de nature - avec la multiplication des recours à la médiation contentieuse et la tendance des juridictions administratives à privilégier les irrégularités de procédure au détriment du fond - à entretenir des illusions. "L'aménagement de prétoire" avec ses victoires en trompe-l'oeil n'ouvre pas des perspectives encourageantes et "le syndrome du Pont de l'Île de Ré" peut même, à terme, être de nature à nourrir chez les justiciables des inquiétudes sur l'efficacité de la juridiction administrative.

## **II- Réforme des enquêtes publiques et fonction proclamatoire de la règle juridique.**

La loi de 1983 entend toutefois apporter plus que de simples aménagements techniques à la procédure des enquêtes publiques, elle entend promouvoir un nouveau type de rapports entre le public et l'Administration. Pour le législateur - appelé pour la première fois à statuer en ce domaine et alors pourtant que le principe même de sa compétence pouvait paraître douteux - la "démocratisation" semble découler de modifications apportées à cette procédure qui, si elles rompent effectivement avec l'état traditionnel du droit, laissent néanmoins subsister des interrogations quant à la pertinence de la démarche et quant à la réalisation de l'objectif recherché.

En premier lieu, est profondément redéfini le champ d'application de l'enquête publique désormais attaché à la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux qui, en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées sont susceptibles d'affecter l'environnement (art. 1er). Autrement dit, celui-ci n'est plus désormais fondamentalement attaché à la protection de la propriété privée, il a désormais comme référent nouveau, la protection de l'environnement (5).

En second lieu, est introduite une modification significative quant au statut du commissaire enquêteur, non plus désigné par le préfet mais nommé par une autorité indépendante, le président du Tribunal administratif.

La portée de ces innovations ouvre la porte à bien des interrogations auxquelles ne peuvent être apportées que des réponses nuancées. Il a été soutenu en particulier que la multiplication des enquêtes publiques n'était pas "en soi" un élément de progrès et pouvait même au contraire être considérée comme un facteur de "régression du droit" (6). Quant aux modifications apportées au mode de désignation du commissaire enquêteur, on sait que les "problèmes d'intendance" - relatifs en particulier à la formation et à la rémunération de ceux-ci - de même que la difficulté à renouveler un vivier, par définition limité, font que ce n'est que marginalement que peuvent être corrigées les pratiques anciennes (7). Il est toutefois patent que celles-ci sont de nature à instaurer des dynamiques nouvelles. En particulier, la modification apportée quant au mode de désignation du commissaire enquêteur semble avoir déjà eu pour conséquence - en plaçant ce dernier sous la protection effective des juridictions administratives - de renforcer les garanties d'indépendance de ce dernier et de le protéger contre toutes formes d'atteinte portée par les pouvoirs publics à ce principe (8).

Force est toutefois de constater que cette volonté de "démocratisation" des enquêtes publiques ne va pas jusqu'à une remise en cause des logiques fondamentales qui animent cette procédure.

Elle demeure une procédure d'information et de consultation, d'aide à la décision publique, sans pouvoir décisionnel conféré au public. Même décentralisateur, l'Etat manifeste une réticence très nette à se dépouiller de ses prérogatives traditionnelles. Au moment même où l'ensemble des observateurs déplorent unanimement la faible fréquence du recours par le préfet au déferé, il est symptomatique de constater que ce dernier recourt pourtant à celui-ci, dès lors que, par le biais d'une consultation communale, une commune tente de s'arroger - s'agissant, en l'espèce, de la volonté de faire échec à un projet de tracé d'autoroute - un contre-pouvoir que précisément l'enquête publique ne lui accorde pas (9).

Plus qu'un véritable débat démocratique, cette procédure conserve fondamentalement une fonction de légitimation a posteriori de projets élaborés et techniquement bouclés qui ne peuvent faire l'objet d'amendements que tout à fait marginalement. Il s'agit par conséquent essentiellement de faire admettre aux personnes lésées - propriétaires, écologistes - que l'atteinte portée à leurs droits ou aux valeurs qui les animent est justifiée et que, pour reprendre une problématique connue, les intérêts privés doivent s'incliner au bénéfice de l'intérêt général. Le moment auquel celle-ci intervient, l'interdiction pour l'autorité compétente d'apporter au projet des modifications substantielles, faute de quoi une nouvelle enquête est nécessaire, tout contribue à cantonner cette procédure dans un rôle qui - au regard des exigences d'un véritable défi démocratique - ne peut être que secondaire.

En définitive, le "déficit démocratique" qui s'attache à la procédure d'enquête publique, apparaît non pas tant conjoncturel que structurel. Cette procédure reste profondément marquée par ses origines et les logiques qui ont prévalu en 1833 continuent de produire aujourd'hui leurs effets. Il suffit de rappeler les propos tenus, lors de l'adoption de ce texte, par M. Legrand, commissaire du Roi, devant la chambre des députés, pour en constater la troublante actualité : "La question de l'utilité publique d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, doit être placée dans une région élevée ; si vous l'abandonnez sans réserve à la controverse de tous les intérêts privés, je doute que vous arriviez dans beaucoup de cas à une solution heureuse... Je pense que le moment est encore loin en France où l'on pourra traiter tout à la fois la question de l'utilité publique d'une entreprise et celle de la détermination particulière des terrains que devront occuper les travaux... Je pense qu'à l'occasion de la reconnaissance et de la déclaration d'utilité publique, il serait peu prudent de provoquer immédiatement toutes les oppositions que ne manquent jamais d'élever les propriétaires qui ne veulent pas recevoir sur leurs domaines le passage de la ligne des travaux ; je craindrais que la question générale ne fût pas toujours bien comprise par les intérêts particuliers et qu'elle ne succombât sous des résistances dont l'intérêt public doit cependant triompher..." (10). Aussi n'est-il pas surprenant de constater que, parallèlement aux retouches apportées à cette procédure (11), c'est désormais dans d'autres directions que semble s'orienter le Droit, avec la généralisation de l'obligation de concertation préalable (12) et l'institution, plus

récente, applicable aux grands projets nationaux d'infrastructures, et en amont de l'enquête publique, d'une phase préalable de débat sur l'intérêt économique et social du projet, ce débat devant permettre, aux termes de la circulaire qui l'institue, d'instaurer enfin la "transparence" et la "démocratie" (13).

### Références :

- 1 - Intervention présentée dans le cadre de la "Rencontre de la prospective : L'argument écologique et l'aménagement", organisée les 3 et 4 février 1993 par le Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports - Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques.
- 2 - Voir à titre d'exemple significatif la proposition de loi présentée par M. Gilles de Robien "relative à l'indépendance du commissaire-enquêteur, à la simplification et à la transparence des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique" (A.N. N° 3014, 5 novembre 1992)
- 3 - Voir J.C. Hélin, "Urbanisme et démocratie", A.J.D.A. 1993, à paraître.
- 4 - C.E. 19 juin 1992, Comité de sauvegarde du pays de Montpellier, J.C.P. 1992, IV, p. 248 ; D.A. 1992, N° 363 ; R.F.D.A. 1992, p. 780 ; D.S. 1992, IR, 222.
- 5 - Voir J. Caillosse, "Enquête publique et protection de l'environnement", A.J.D.A. 1986, p. 480 et ss.
- 6 - A. Givaudan "Prolifération des enquêtes publiques et régression de l'état de droit", R.F.D.A. 1986, 247.
- 7 - M. Prieur (sous la direction de), "Les enquêtes publique, quel avenir ? Environnement et information des citoyens" La Documentation Française, N° 4910, 1990, p. 44 et ss.
- 8 - En ce sens, C.E. 8 mars 1991, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'environnement, Rec. 86 ; Rev. Adm. 1991, 330, note H. Ruiz-Fabri ; A.J.D.A. 1991, p. 463, concl. M. Fornacciari ; Quot. Jur. 12 octobre 1991, N° 123, p. 8, note M.C Rouault. Voir R. Hostiou, "L'indépendance du commissaire enquêteur, le préfet et le juge administratif", Rev. Jur. de l'Ouest 1989, N° 4, p. 611 ; J.C. Hélin, "Les tribunaux administratifs, garants du nouveau statut des commissaires enquêteurs", Etudes Foncières, N° 47, juin 1990, p. 4.
- 9 - Voir T.A. Nantes, 12 novembre 1992, Préfet de Maine-et-Loire C/ commune d'Avrillé, Req. N° 92.5773.
- 10 - Moniteur, 1er février 1833, p. 258 cité par M. de Lalleau, "Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique", Paris, 1842.
- 11 - Concernant, en particulier, l'organisation de réunions publiques ainsi que la désignation du commissaire enquêteur : Loi N° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, art. 21.
- 12 - Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement, N° 85-729 du 18 juillet 1985, art. 1er (art. L. 300-2 du Code de l'Urbanisme) ; Loi d'orientation pour la ville, N° 91.662, art. 4 ; Loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement N° 92.646, art. 1er -XIX ; Loi Paysages du 8 janvier 1993 N° 93.24 (art. 1er). Voir J. Morand-Deviller "La concertation : une simple reconnaissance ou une nouvelle obligation ?", Rev. Adm. 1986, 323 ; "Les instruments juridiques de la participation et de la contestation des décisions d'aménagement", communication aux journées d'étude sur l'acceptabilité des décisions d'aménagement, Nantes, à paraître, R.J.E. 1993.
- 13 - Circ. N° 92-71 du 15 décembre 1992, (Équipement), Mon. des Travaux publics 25 décembre 1992, Textes officiels, p. 213.

## L'ACTION PUBLIQUE : DU SUBSTANTIALISME AU PRAGMATISME

(A propos de l'argument écologique et de l'aménagement) (1)

*par Jean-G. Padioleau*  
ESCP/GEMAS-MSH (Paris)

La question de l'environnement inquiète-t-elle le Ministère de l'Équipement ? Au regard d'un observateur extérieur, et qui plus est peu familier de cette grande administration, mille et un indices suggèrent une réponse positive. Cette inquiétude -ou peut-être faudrait il dire cette épouvante- nous surprend. Bien que nous soyons plutôt enclin à des attitudes de prudence et de réserve, prenons le risque de formuler d'entrée un jugement qui servira de fil conducteur à ces propos : les problèmes de l'environnement représentent une chance pour le destin du Ministère -un atout presque à portée de la main. Certes, saisir cette bonne fortune nécessite que les intendants, petits et grands, du Ministère modifient ou découvrent des manières -parfois inédites- de penser et d'agir. Mais, avec non moins de force, la question de l'environnement est une belle aubaine pour promouvoir et vivifier des patrimoines de savoirs faire et de principes du "Ministère".

### **L'atavisme de l'action publique substantialiste.**

A lire de bons auteurs -et singulièrement les travaux de recherches commandités par le Ministère ... -, l'"Équipement" éprouverait une sorte de malaise. C'est à dire selon les termes du langage apprêté de la science sociale : crises d'identité, conflits de rationalités, doubles logiques, paradoxes, etc. De fait, depuis une bonne décennie, une kyrielle de facteurs et d'événements perturbent les activités centrales ou périphériques des grandes administrations d'État (décentralisation, construction européenne, "modernisation", "privatisations", etc.).

Sans prétendre ni à l'originalité, ni à la nouveauté, regardons de près un phénomène fondamental générateur de sentiments d'inquiétude, de tensions et de stratégies conflictuelles dans les rapports entre l'action publique et les

problèmes de l'environnement. Ce phénomène est tout simple; mis à jour, il apparaît évident, mais surtout il s'agit d'un phénomène poisseux. D'une part, ce phénomène imprègne subtilement les manières de penser et d'agir, d'autre part, s'en défaire n'est pas chose aisée. Dénommons ce phénomène : l'empire d'une *représentation*, ou, pour parler simple, d'une image "*substantialiste*" de l'*action publique*.

Empressons nous d'ajouter, çà et là, cette idée substantialiste de l'action publique s'estompe, elle s'obscurcit, voire même elle disparaît. Néanmoins, bien souvent, cette vision demeure active à l'arrière plan voire en première ligne des activités de "l'Équipement". Dans le face à face "argument écologique et aménagement" cette image de l'action publique influence les débats et les luttes entre les "écologues" et les "ingénieurs", pour parler comme le professeur Ph. Lebreton.

Explicitons, à grands traits, la formule-mère de l'action publique substantialiste :

(i) Des *corps professionnels de fonctionnaires*, nationaux ou locaux, compétents, respectueux des "faits" et du "droit", guidés par l'échéance du long terme,

(ii) dont l'action est encadrée par des *principes normatifs* comme ceux de l'universalisme (par exemple, le respect de l'égalité des citoyens) ou du formalisme (hiérarchie et conformité des actes juridiques),

(iii) disposant de *ressources* d'autorité, de moyens financiers et techniques,

(iiii) produisent, et souvent directement, des *objets tangibles* d'action publique (réglements, plans, infrastructures, équipements collectifs, etc.),

(iiiiii) grâce à l'exercice de *raisonnements* juridiques, techniques et scientifiques permettant de révéler le bien commun, ou si l'on préfère, l'intérêt général d'actions publiques éventuelles.

En d'autres termes, l'action publique substantialiste se veut rationaliste voire rationnelle, volontariste, formaliste, cohérente et globale. Dans ce cadre de pensée et d'action tout se passe comme si les professionnels fonctionnaires devaient suivre un mode particulier d'agir : exécuter, comme on le dit d'un jugement, les "réponses", ou mieux les "solutions" (B. de Jouvenel) révélées par la "simple force", par "la force irrésistible de l'évidence" du bien commun, de l'intérêt général.

Faut-il surprendre ? Cette image de l'action publique - dont la doctrine jacobine des "ingénieurs" est assurément l'une des illustrations les plus familières- ravit les "écologues". A lire Ph. Lebreton, la conception et la mise en oeuvre de "modèles écologiques scientifiquement bien établis" offrant à "l'Homme des règles de gestion individuelles ou sociétales" correspondent aussi, et avec assurance, à l'image d'une action publique substantialiste rationaliste, volontariste, "holiste", universelle -bien qu'à première vue les styles de rhétorique et les enjeux de pouvoir traduisent des antinomies vitales entre "écologues" et "ingénieurs".

### **Des malédictions des consensus tangibles.**

Ce modèle, au sens d'exemplaire, de l'action publique, prédispose *de facto*, à la venue, plus encore, à l'anticipation de rapports difficiles voire d'antagonismes sérieux entre les partenaires d'un système d'action publique - comme par exemple la réalisation d'un ouvrage- à moins de remplir des conditions particulières. Il y a plus : l'attachement commun des "écologues" et des "ingénieurs" à des images substantialistes de l'action développe les chances de ne pas parvenir à des accords. En vérité, dans ce cadre, le consensus pour agir, revêt un visage particulier.

Selon l'action publique substantialiste, l'accord entre les protagonistes naît de l'adhésion et la participation à une communauté homogène et collective de sentiments, de croyances ou d'intérêts. L'unité du système des partenaires est donnée, toute faite ou perçue comme toute faite par suite des effets d'une conscience collective imposant "l'évidence" du bien commun, de l'intérêt général, ou, pour parler comme Ph. Lebreton, les "exigences" des "éco-systèmes", de la "bio-éthique", de "l'Homme", "de la Nature". C'est à dire que, en pratique, dans un bel élan, les acteurs sont d'accord sur la substance des finalités des actions et des modes de réalisation.

A n'en point douter les phénomènes de consensus tangibles ou de substance se rencontrent. En général, les systèmes d'action simples, homogènes, insérés dans les milieux stables favorisent l'occurrence de tels accords ou bien encore l'hégémonie d'un acteur ou d'une coalition permet de les imposer. A l'inverse, dans les contextes d'action vastes, rassemblant des intérêts hétérogènes, englobant des visions divergentes du "bien" et du "mal", du "vrai" ou du "faux", la présence et le fonctionnement de consensus tangibles ne vont pas de soi -ne serait-ce que par suite des ennuis de toutes sortes nécessaires pour renoncer ou pour mettre en harmonie des principes et des valeurs considérées comme données et riches de certitudes. De fait, faute d'un consensus tangible, outre l'option de status-quo où tout un chacun campe sur ses positions, agir, selon l'action publique substantialiste requiert soit :

- des conversions unilatérales où réciproques des acteurs toujours délicates à obtenir ;

- soit d'imposer un consensus grâce à l'usage de ressources efficaces comme celles de la contrainte légale ou de la distribution de récompenses utilitaires ou symboliques.

Dès lors, du fait même de sa *nature intrinsèque*, *l'allégeance à des visions substantialistes de l'action publique provoque des tensions fondamentales, réelles ou anticipées* entre "écologues" et "aménageurs".

Ces acteurs éprouvent d'autant plus des relations difficiles que le modèle substantialiste soumis à l'épreuve du réel donne naissance à d'innombrables équivoques, mécontentements et dysfonctionnements. Praticiens et observateurs ne l'ignorent pas : l'action publique concrète prospère grâce à des écarts avec le modèle pur substantialiste. D'ordinaire, cette dernière est riche d'accommodations et de compromis. L'action publique concrète excelle dans le bricolage des idées, des intérêts et des passions. D'aucuns parmi les "aménageurs" et les "écologues" faisant contre mauvaise fortune bon cœur -ne serait-ce que par suite de mille et une raisons d'urgence- s'en remettent à des arrangements ou à des expédients. D'autres protagonistes attachés au modèle substantialiste éprouvent des contrariétés, ils manifestent des mécontentements, certains versent dans un cynisme opportuniste coûteux, d'autres s'engagent armés de certitudes dans des luttes de vrais croyants défenseurs de visions du monde. Remarquons-le : ces stratégies de réponse aux écarts entre les contraintes de l'action et le modèle substantialiste n'appartiennent guère à des réactions à fleur de peau, ces stratégies se fixent dans des réflexes et dans des prédispositions durables. Résultat : l'action publique risque de vivre à la cannonade d'expédients ou de diktats.

Dès lors, mis à part des conditions particulièrement favorables exceptionnelles (cf. *infra*), ces premières remarques commandent de désert le modèle et les activités de l'action publique substantialiste. Cet enseignement semble d'autant plus à propos qu'une autre conception de l'action publique se développe, à coups d'essais et d'erreurs, dans les travaux des savants et dans les pratiques des acteurs : *l'action publique pragmatique*.

### **L'action publique pragmatique.**

Cette approche réaliste de l'action publique est manifeste dans les belles études ci-jointes de P. Lascoumes. Les diagnostics de P. Lascoumes sapent les assurances et les volontés du modèle substantialiste. Tout d'abord, à l'état pratique, les politiques d'environnement ou d'aménagement deviennent des mélanges de compromis problématiques éloignés d'une architecture cartésienne. En second lieu, nonobstant le souci substantialiste de fixer des normes de

contenu, les activités de mise en oeuvre s'attachent à faire jouer des règles de procédure, ou comme dit P. Lascoumes, d'"organisation" pour agencer (pour "réguler") les liens entre les protagonistes des systèmes d'action. Enfin, par suite de ces traits, la mise en oeuvre des politiques -et partant leurs performances- ne s'apparentent pas à des trajectoires balistiques.

Ces diagnostics réalistes n'étonnent pas. Rappelons-le : le modèle substantialiste s'épanouit dans les systèmes d'action stables ou tout au moins proches de l'équilibre ; les partenaires doivent avoir le sentiment d'agir dans des univers connus et contrôlables ; les problèmes à résoudre peuvent être définis ; des solutions, grâce à l'expérience, aux savoir-faire et aux ressources de la technique et de la science semblent disponibles.

A l'inverse, les politiques d'aménagement et d'environnement se déploient dans des systèmes d'action *turbulents*. En deux mots, par suite du progrès scientifique, des rivalités entre des conceptions et des intérêts antagonistes de l'aménagement et de l'écologie, et enfin de la multiplication des protagonistes, les systèmes d'action se distinguent par une *complexité croissante*. Ensuite, les principaux acteurs baignent dans des contextes *d'incertitudes et d'inquiétudes*. Ceux-ci ressentent des manques d'informations, ils reçoivent des données contradictoires, les solutions offertes sont souvent pleines d'aléas. *Last but not least*, par suite de traits inhérents ou contemporains de l'action politique, les systèmes d'action sont toujours *précaires* : l'activisme politico-idéologique est d'ordinaire opportuniste, les pressions des urgences électorales prédisposent à des actions ou à des réactions d'éclat sur le devant de la scène politique.

Les systèmes deviennent d'autant plus turbulents qu'ils affrontent comme dit B. de Jouvenel de "vrais problèmes politiques". C'est à dire, précise Jouvenel, "ils sont *insolubles*". Insolubles ? En ce sens :

(a) Les problèmes d'aménagement ou écologiques se laissent rarement enfermer dans des définitions univoques ;

(b) la plupart des problèmes ne possèdent pas de solutions, ils se satisfont du *règlement des différends*.

Les actions, faute de réponses satisfaisant toutes les données "règlent" des problèmes -c'est à dire qu'elles sont dans l'impossibilité de faire face à la fois à toutes les exigences. Dès lors, un "règlement" n'est jamais assuré, il laisse des frictions, il crée, à l'occasion, de nouveaux antagonismes. De fait, trois séries de facteurs au moins se conjuguent pour accentuer la fragilité des règlements de l'action publique :

(i) les protagonistes ne peuvent anticiper toutes les conséquences ;

(ii) les contextes et les préférences évoluent ;

(iii) les règlements créent de nouveaux problèmes par ricochets.

Dès lors, s'il en est ainsi, l'action pragmatique doit penser autrement *l'agir public*. Le modèle substantialiste prétend ignorer les traits réalistes de l'action publique, il désire s'en débarrasser sinon même les censurer. En revanche, selon la perspective de l'action publique pragmatique ces qualités vont de soi ou, si l'on nous permet cette liberté de langage, ces attributs de l'action sont "naturels". Avec plus d'à propos : *l'action publique pragmatique sait jouer avec ces qualités*.

Très concrètement, quel est le *regard* de l'action publique pragmatique ?

- L'action publique est *contingente* : elle peut être ou ne pas être... ; elle revendique d'être *problématique* : les réussites sont toujours douteuses...

- Les consensus pour agir ne sont pas donnés, ils sont à faire. Les accords sont reconnus comme à faire, ce qui n'est pas la même chose. Les consensus sont moins tangibles qu'*opératoires*. Dans cette perspective, les *procédures* de délibération et de règlement -au sens où nous l'employons- deviennent essentielles. Etre d'accord dans un système de consensus opératoire, c'est tout bonnement reconnaître, après de francs débats que les intérêts opposés et les opinions divergentes sont légitimes et conciliables dans des règlements collectifs. En d'autres termes, le bien commun, l'intérêt général ne s'identifient pas à des substances. Des procédures collectives reconnues comme légitimes de formulation, de débats et de décision produisent *du "bien commun", de "l'intérêt général"* :

- Au cliché de l'acteur-décideur s'ajoute le caractère de *l'acteur-avocat*. Dans l'action publique pragmatique les acteurs ne peuvent se satisfaire de prendre simplement des décisions comparant, dans le meilleur des cas, avantages et inconvénients ; les acteurs se doivent de justifier et d'argumenter les mesures envisagées, ils plaident le bien fondé des politiques ou des mesures. Au *modus operandi* du commandement succède celui de la *persuasion*.

- Dès lors, un système d'action publique ne se commande pas -sinon dans des circonstances très particulières. L'action publique pragmatique *gouverne*. Les protagonistes, et singulièrement les autorités, tentent, avec plus ou moins de bonheur, d'actionner autrui.

D'un mot, l'action publique pragmatique ambitionne de *produire de l'action collective* : des règles permettant à des intérêts antagonistes d'agir, autant que faire se peut, ensemble. Pour ce faire, l'action publique pragmatique se préoccupe d'imaginer et de mettre au point des *institutions* de production de

l'action collective. Cette activité de "design institutionnel" correspond à définir et à mettre en oeuvre, pour parler à la façon des linguistes, des *compétences* pour agir collectivement. Ces compétences sont constituées de *règles et de ressources* définissant, entre autres choses, des capacités d'actions, des standards ou des principes, des contraintes, des sanctions et des gratifications.

L'essor inéluctable des interdépendances collectives (écologie, bio-éthique, etc.) contraint l'action publique à découvrir de nouvelles institutions. Face à cette exigence, le Ministère de l'Équipement dispose, nous semble-t-il, d'atouts potentiels et réels. Citons pêle-mêle : des ressources peu communes d'expertise et de professionnalisme, les moeurs du pragmatisme de l'action locale concrète, sans oublier un patrimoine de principes et de standards d'action. On l'aura compris : le gouvernement de l'action publique pragmatique producteur de règles d'action collective commande d'être guidé par des principes et par des procédures pluralistes dont précisément le Ministère de l'Équipement pourrait être l'un des promoteurs. Cette ambition, qui risque de troubler les croyances substantialistes des "écologues" cartésianistes et fondamentalistes nécessite que "l'Équipement" simultanément à l'apprentissage des méccanos du management public moderniste, découvre, et revigore des principes d'action - l'intérêt collectif, l'expertise indépendante, l'idéal de la responsabilité publique, etc.- qui ne s'enferment pas dans le faire-valoir d'une efficacité gestionnaire rustaude -laquelle d'ailleurs, à bien y regarder, est un virus cancérigène des sociétés démocratiques libérales.

### Références :

1 - Ces notes reprennent pour l'essentiel les grandes lignes d'un exposé présenté le 4 février 1993 dans le cadre des rencontres de la Prospective-DRAST. Ces remarques font références aux communications ci-jointes de Ph. Lebreton et P. Lascoumes.

Ce travail a pu être effectué en toute liberté grâce au soutien de la DRAST, du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports. Nous tenons à remercier pour leur aide G. Faure, J. P. Galland, D. Gaussen, G. Jeannot.

## RESUME DES DEBATS DE LA DEUXIEME SEANCE

Diverses positions ont été affichées, dans les débats qui ont suivi les interventions de la deuxième séance ; grâce ou à cause de la relative pluralité d'origines des participants à ces débats, ces positions se sont plus ou moins distribuées suivant plusieurs logiques : il s'est agi alternativement ou à la fois de comprendre, de voir comment se plier à, d'interpréter, voire d'évaluer le cadre juridique à l'intérieur duquel se négocient les rapports entre aménagement et environnement.

Si P.Lascoumes était prêt, au moins provisoirement, à surenchérir sur la mise à l'index des préfets (C.Berhnaud) en matière de contrôle de légalité, il réfutait par contre une double critique à l'égard des juges des tribunaux administratifs : il est selon lui abusif de parler en la matière de "gouvernement des juges" (J.Theys) et d'autre part le procès fait à ces mêmes juges de traiter davantage "de la forme que du fond" (R.Hostiou, V.de la Porquery) à propos de contentieux liés à l'environnement doit également être tempéré ; il y a eu, il y a de plus en plus d'annulations "de contenu" (dans le cadre de la loi Littoral en particulier) et de manière sans doute variable selon les circonscriptions administratives, les juges donnent peu à peu de l'épaisseur à des notions cadre, ce qui somme toute répond à l'esprit des lois récentes.

Située à l'autre bout de la chaîne de décision, en amont de certains aménagements, la procédure d'enquête publique a suscité un certain nombre de questions essentiellement rassemblées par le président de séance (C.Quin) :

- quelles sont les logiques qui s'affrontent dans les enquêtes publiques (droit de propriété, utilisateurs,... ?)

- quel est le "bon moment" de la procédure et comment y articuler d'autres procédures avant-après (circulaire ministérielle du 15/12/92) ?

- quel est l'objet d'une enquête publique (codécision administration/utilisateurs/"public") ?

- quel est le rôle des commissaires enquêteurs ou des commissions d'enquête (photographie de l'opinion, jugement ?)

Jusqu'à présent tout au moins, l'Enquête Publique a toujours été déclenchée ou trop tôt ou trop tard (R.Hostiou), car elle est historiquement liée au code de l'expropriation et à une certaine habitude de clandestinité de

l'Administration en la matière : peut être faut-il aborder frontalement cet aspect du problème en France en s'inspirant d'expériences étrangères (GB, USA) et, entre autres choses, réassouplir le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme progressivement instauré par un décret de 1935 et une loi de 1943 (V. Renard).

Il y a par ailleurs un certain nombre de contradictions, ou de glissements pervers dans l'évolution de la procédure de l'enquête publique (C. Bernhard) :

- la nécessité de transparence et d'accumulation d'informations données au public contribue notablement et univoquement à l'organisation de l'opposition aux projets ;

- la mise en oeuvre de l'enquête publique suppose la recherche de consensus locaux ; "le" politique a ainsi tendance à repousser indéfiniment le moment de la décision, laquelle devrait résulter d'un choix (démocratique) qui tienne compte des antagonismes mais tranche en toute responsabilité.

Sur ces divers points, C. Quin concluait provisoirement en réaffirmant que "trop d'informations tue l'information" (la surenchère venant souvent des associations), que le conflit est naturel en matière de concertation autour des enquêtes publiques mais que, concertation ne signifie ni codécision ni recherche infinie des consensus : il faut à un moment que la concertation s'arrête et laisse place à la responsabilité des décideurs.

Ce qu'il s'agit de créer, pour J. Padioleau, c'est ou ce sont des "consensus opératoires" : il s'agit avant tout de se mettre d'accord sur les règles du jeu qui permettent la discussion, la négociation.

Peut-être faut-il abandonner la notion d'action publique, pour parler plutôt de conduite ou de "gouvernement" de l'action collective et repenser les rapports centre-périphérie, central-local, en tentant de prendre en compte les innovations, le savoir-faire local (P. Lascoumes).

Mais si l'essentiel du changement de point de vue proposé revient à revaloriser le "bricolage" (J. Padioleau), peut-on de ce fait s'adapter continuellement au terrain par une procédure essai-erreur assez coûteuse ? et si la réglementation peut être appréhendée comme une "boîte à outils" à usage des acteurs locaux, ces derniers peuvent-ils fabriquer "leur boîte à outils" eux-mêmes ? (J. Theys)

Il faudrait en fait se garder de porter trop d'attention à la résolution des "problèmes", ceci au détriment de leur formulation même : "c'est de la manière avec laquelle on se représente un problème que l'on élimine certaines solutions"

(J. Padioleau), la concertation en matière d'élaboration des "problèmes" étant organisée plus en amont dans certains pays, tel le Québec (B. Archer).

Force est de constater, concluait C. Quin, que la contrainte de service public est toujours présente, avec peut-être moins d'Etat mais plus de "public" et qu'une conception moderne de la gestion d'un Ministère tel que celui de l'Equipement nécessite, sur la base d'objectifs généraux clairement affichés, une autonomie relative plus grande de ses agents au plan local.

Jean-Pierre GALLAND