

L'évaluation environnementale stratégique des plans urbains. Une proposition face à l'information imparfaite de la ville

Joaquín Romano
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid
Acda. Valle del Esgueva, 6
47011 Valladolid
Espagne

La transformation urbaine dominante associée à la concentration humaine dans les grandes cités présente des corrélations étroites avec le rythme croissant de l'agression à laquelle sont soumis les systèmes écologiques qui sont le support de la vie au niveau de la Planète. Ceci révèle le grand paradoxe que pour habiter dans les villes, représentant à peine un pour cent de la superficie terrestre, nous devons exploiter jusqu'à rendre inhabitables les autres espaces qui constituent aussi la capacité de soutien de la ville. Comme l'indique Odum (1971) la ville devient en « un parasite des environnements naturels et domestiques, puisqu'elle ne produit pas d'aliments, elle ne nettoie pas l'air et elle épure très peu l'eau pouvant être réutilisée ». La nouvelle culture urbaine nous identifie comme une espèce se trouvant dans une situation singulière, puisque nous devons être la seule espèce capable d'agresser l'environnement duquel dépend notre existence, tout en croyant qu'il s'agit de la forme la plus intelligente pour progresser.

Les erreurs dans l'aménagement des lieux d'habitation ont toujours existé, depuis l'industrialisation jusqu'à l'actuelle tertiarisation des économies (Choay 1983). Il est nécessaire d'étudier la nature de ces erreurs et de discerner celles qui sont la cause déterminante des problèmes qui dépassent le secteur urbain et qui touchent d'autres contextes environnementaux encore plus importants pour l'avenir des communautés. Nous porterons donc notre attention sur le manque d'information des décideurs publics et privés, de l'offre et de la demande, en soulignant la nécessité de mettre au point un système d'évaluation capable d'intégrer les multiples aspects qui entrent en ligne

de compte dans les proces-sus d'urbanisation, afin de prévenir aussi leurs impacts dans d'autres environnements.

Nous nous proposons dans ce travail d'étendre l'application de l'Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) comme processus au service de la planifi-cation urbaine, en mettant en relief sa capacité à fournir les informations import-antes sur les conséquences que peuvent avoir les différentes options d'interven-tion dans l'aménagement de l'espace ou des lieux d'habitation (Sadler 1996). Ceux-ci représentent pour nous les théâtres dans lesquels chaque acteur joue son rôle, lequel doit être reconnu par le biais de l'exercice de la participation publique qui sert de fondement à l'ÉES, en donnant au processus de décision sa condition de processus de dialogue entre les acteurs. Toute autre façon de voir les choses transforme la prise de décision en un monologue qui relègue apparemment les acteurs à un rôle de spectateurs résignés, mais compte tenu que certains acteurs, dans la pratique, peuvent se sentir étrangers à une décision qu'eux-mêmes n'ont pas pris, leur comportement peut provoquer l'échec de l'évaluation et du plan urbain.

À cet effet, dans la première partie, nous allons constater l'échec de la ville par le manque d'information et nous allons insister sur la nécessité de modifier le système de planification urbaine utilisé actuellement, incapable de projeter l'ordre social vers un horizon garant de la durabilité. Dans la deuxième partie, nous ferons une proposition normative de fonctionnement de l'ÉES, en recom-mandant une interprétation intégrée du processus à suivre dans la gestion urbaine. Finalement, dans la troisième partie, nous discuterons de certaines considérations concernant l'identification du public comme base de son inté-gration dans les ÉES des plans urbains.

Diagnostic environnemental de la ville : les répercussions du manque d'information sur la façon d'y habiter

L'importance de l'élément urbain peut être appréciée dans le cadre de la préoccupation suscitée dans les milieux tout autant privés que publics, dans les domaines domestiques, académiques et professionnels, en stimulant toujours plus de controverses comme celle existant entre les libéraux et les collectivistes et qui semble accaparer la discussion sur le sujet (Stretton 1985). Les libéraux, d'un côté, mettent toute leur confiance dans la main invisible du marché en ce qui concerne la provision optimale des biens composant la ville; et les collecti-vistes, d'autre part, à partir de leur vision publique de ces biens, proposent de

la confier aux mains visibles de l'État. L'alternative état ou marché éloigne toutefois notre attention d'une question préalable et fondamentale afin de pouvoir évaluer les propositions de dynamisation urbaine provenant d'un courant ou de l'autre: il est nécessaire de disposer d'une information sur les effets prévisibles que les interventions urbaines peuvent comporter à court terme, à moyen terme et à long terme sur les systèmes écologiques, économiques et sociaux.

Les marchés sans information sont non seulement injustes du point de vue de la redistribution, mais aussi inefficaces d'un point de vue technique, comme le sont aussi les États et les institutions communautaires qui prennent des décisions sans connaître les implications de leur comportement ni dans le temps ni dans l'espace. Dans la désinformation régnante, il est difficile d'établir une différence entre l'État et le Marché à partir des critères commandant leur action, ce qui laisse le champ libre à la spéculation. Les grandes métropoles sont tout un symbole de la domination d'une vision économique réduite qui comble toutes ses aspirations dans le pouvoir monétaire. Malgré les progrès incontestables de la science technologique, il semble qu'ils n'ont pas servi à grand chose à la ville de la fin du XX^{ième} siècle, qui n'est pas meilleure que celle qui existait à son début, ni du point de vue économique ou social, ni bien sûr du point de vue écologique. En répondant à la question de savoir ce qui est nouveau ou différent, Hall (1996: 414) nous dit : « la réponse est pas beaucoup, ou mieux, plus de la même chose... Car le fait est que dans le monde entier la ville des entrepreneurs a progressé et elle s'est ensuite paralysée; et, en conséquence, la situation des groupes les plus pauvres a empiré; mais, curieuse tendance, la ville de la théorie s'est faite encore plus académique et elle s'est éloignée de la ville réelle qui s'est transformée en une cité globalisée et divisée ».

Bien que prédomine dans l'urbanisme un courant à forte tendance économique, l'urbanisme continue essentiellement d'avoir un sens dans la perspective sociale et écologique (Park 1999), étant donné que c'est seulement grâce à elle que l'on peut savoir si l'urbanisme prête des ailes au développement ou s'il met des bâtons dans ses roues, en conditionnant l'existence du progrès. Si nous voulons que les villes de la fin du XXI^{ième} siècle soient meilleures que celles que nous avons créées à son début, il faut utiliser un système qui puisse nous transmettre les informations véridiques sur ses risques ou sur ses sacrifices, pour que tout progrès technologique puisse être utilisé afin qu'il contribue à ce progrès intégral qui justifie le changement. Nous avons besoin de changer notre façon de réfléchir concernant l'aménagement des lieux d'habitat; nous savons maintenant qu'elle doit rompre avec la conception dominante de la stricte délimitation des usages du sol et

renforcer la perspective de l'adaptation écologique, définie par Binford (1965) comme « un système extrasomatique d'adaptation que est utilisé dans l'intégration d'une société avec son environnement et avec d'autres systèmes socioculturels ».

Un bon système d'information ne cache pas ce qui est complexe ni suc-combe aux difficultés de ce qui est complexe, quelles sont des difficultés dues à l'incapacité de l'homme de raisonner simultanément dans le cadre de tous les contextes ou de toutes les relations créées dans les écosystèmes touchés par ses modèles d'habitation. Sans un bon système d'information, nous tombons dans l'erreur des fragmentations cartésiennes dans la connaissance d'un espace urbain qui est en lui-même unique, mais duquel dépend toute la diversité. L'urbanisme dans sa revendication de chacune des sciences, l'architecture conformément à l'idée de Le Corbusier selon laquelle « l'urbanisme n'est qu'un architecte », mais aussi depuis d'autres disciplines comme l'économie urbaine, le droit de l'urbanisme, l'histoire urbaine, la géographie urbaine ou la sociologie urbaine, ont expérimenté aussi dans chacune d'entre elles des développements normatifs importants. Paradoxalement, cependant, dans la mesure où celles-ci ont gagné en indépendance, ils ont perdu en réalisme et, par conséquent, en efficacité pour conduire le développement des villes vers les objectifs escomptés.

Face aux progrès théoriques supposés de la recherche dans ce domaine, les transformations urbaines ont montré au long de ces dernières décennies un urbanisme qui sacrifie l'utopie pour succomber à la décadence, concrétisée dans la destruction des lieux traditionnels dimensionnés conformément à leur habitabilité naturelle, en causant dans certains cas le dépeuplement, en favorisant simultanément dans d'autres la construction frénétique jusqu'à la saturation et en provoquant des carences dotationnelles y compris dans leurs aspects les plus essentiels, ce qui met en question non seulement son équité mais aussi son efficacité pour atteindre les résultats escomptés.

La réponse ne peut être trouvée que si l'on comprend que l'urbanisme évoque par dessus tout une activité de synthèse entre les aspects sociaux, écolo-giques et économiques, en reflétant avec une clarté toute singulière les valeurs dominantes dans une culture, en constituant « littéralement un écosystème physique, de manière similaire aux zones humides ou aux forêts » (Brugman 1992), et en représentant un choix de la société humaine en ce qui concerne l'administration des ressources (Mora 2000). Cette reconnaissance n'offre néanmoins qu'une condition nécessaire à la durabilité du développement, en établissant comme seconde exigence celle de son information dans le terrain des faits, là où s'exprime la durabilité réelle.

L'ÉES comme instrument d'intervention dans le processus d'urbanisation

Il existe une importante tradition dans la littérature anglo-saxonne qui propose « une relation de l'homme avec la nature alternative, à celle défendue par la société capitaliste industrielle et qui exige en plus à la planification urbaine une disposition attentionnée pour les éléments naturels », comme nous le décrit Rivas Sanz (2000), qui cite les travaux d'une longue liste d'auteurs comme Jefferson, Emerson, Thoreau, Wirman, Olmsted, Perkins, Marsh, Mackaye, F.II. Wrigt, Mumford, Carson, Leopold, Odum, ..., qui mirent au point les « antécédents importants du processus qui poussera en 1969 le gouvernement des États Unis d'Amérique à promulguer la National Environmental Policy Act, avec pour la première fois une prise de conscience par un gouvernement de l'importance de la question environnementale », et l'implantation d'une nouvelle technique d'évaluation de l'impact de certains projets et infrastructures qui commença depuis lors à être exigée dans la quasi totalité des législations occidentales, en connaissant des développements techniques notables, dont l'application au domaine de l'urbanisme trouve une de ses meilleures illustrations dans le travail aujourd'hui classique de Ian McHarg (1969), *Design with Nature*.

Néanmoins, les plus de 25 ans d'évaluation environnementale n'ont pas servi à freiner le processus de dégradation environnementale associé à la croissance. Jacobs (2000: 66) souligne à ce propos l'apport réalisé par l'étude commanditée par le gouvernement du Canada en collaboration avec l'International Association for Impact Assessment, dans laquelle « se reconnaît les nouveaux défis qui se projettent à l'évaluation environnementale comme conscience des conventions et accords internationaux qui dérivent du Sommet de la Terre de 1992, à Rio », en examinant « la possibilité d'appliquer les principes de l'évaluation environnementale aux politiques, les plans et les programmes dans le contexte d'une approximation stratégique ».

Aussi, le rapport d'application et le plan d'action de la Commission Européenne relatif au Cinquième Programme de Politique et d'Action en Matière d'Environnement et de Développement Durable, de la Commission Européenne (1997) reconnaît ces limites de l'évaluation environnementale au niveau des projets et se fait l'écho de cette reconnaissance, en impulsant l'élaboration des méthodologies d'évaluation environnementale stratégiques.

L'évaluation environnementale stratégique étant considérée comme

le plus adapté des « processus d'évaluation et d'examen des plans, des programmes et des politiques ou des autres initiatives préalables aux projets » (Sadler 1996: 15), dans l'actualité ni les recherches ni les expériences concernant son application aux politiques, aux plans ou aux programmes qui ordonnent un processus aussi caractéristique que celui d'urbanisation, nous ont permis de disposer de bases suffisamment consensuelles pour ce qui est de l'application de ce système d'information dans la prise de décision, comme l'a souligné la 21^{ème} Conférence annuelle de l'Association Internationale de l'Évaluation d'Impact Environnemental (2001) sous le titre : *Impact environnemental dans le contexte urbain*.

En ce qui concerne les propositions générales d'application de l'ÉES, il est possible d'établir la procédure de base suivante:

- Etape 1 - Évaluation de la situation environnementale. Cette étape comprend la documentation et l'étude de l'information relative à la situation de l'environnement et aux principales interactions positives et négatives avec l'activité urbaine.
- Etape 2 - Objectifs, buts et axes prioritaires. Identifier les objectifs environnementaux qui devront être pris en compte dans l'urbanisation, en concrétisant à un niveau opérationnel celui plus large de conduire l'activité vers la durabilité dans le développement urbain.
- Etape 3 - Proposition de plan et de programmation urbaine, avec ses options et ses alternatives correspondantes. Intégrer pleinement les objectifs et les priorités environnementales dans les plans et dans les programmes d'aménagement et d'intervention dans l'espace par le biais de l'urbanisation.
- Etape 4 - Évaluation environnementale des plans et des programmes. Déterminer dans quelle mesure les actions proposées par rapport aux risques et aux opportunités environnementales peuvent prévenir les premiers ou profiter des seconds sans entraîner d'autres impacts négatifs dans l'environnement.
- Etape 5 - Plan de Surveillance. Établir par l'intermédiaire d'un tableau d'indicateurs environnementaux et relatifs au développement durable un système de suivi des processus écologiques et des résultats par rapport aux actions programmées et planifiées dans la ville.
- Etape 6 - Rétroalimentation des résultats atteints. Incorporer toute l'information obtenue dans le processus au système de planification ou de programmation, en donnant un caractère continu à l'évaluation.

Cette séquence d'évaluation ne garantit pas par elle-même le changement vers la durabilité, étant donné qu'elle est ouverte au niveau technique à l'application de points de vue très différents dans le traitement de l'information. Il nous semble important de souligner certains aspects qui doivent être pris en considération en ce qui concerne leur rigueur dans l'apparition de connaissances et dans la transmission appropriée par rapport à la prise de décision.

En premier lieu, l'évaluation environnementale stratégique doit s'intégrer dans le processus d'aménagement urbain à tel point qu'elle doit finir elle-même par constituer la planification en lui donnant un sens unique et continu, comme l'exige une réalité urbaine dont la dynamique est aussi unique et continue (Hall 1996). D'une part, cet instrument d'information ne peut pas être considéré comme un outil de plus au service de la gestion urbaine, complétant la planification urbaine et l'aménagement territorial, en compliquant encore plus les processus de prise de décision dans la mesure où apparaissent des conflits normaux dans les propositions d'intervention. D'autre part, l'expression très répandue entre les acteurs urbains selon laquelle « s'il n'y a pas de changement prévisible, il n'est pas nécessaire de planifier » (Trapero 1994) perd tout sens logique dans un contexte d'évaluation environnementale, dans lequel on ne peut pas admettre une situation sans changement, car ne rien faire équivaut de manière absurde à laisser se développer les dangereux processus de dégradation en cours.

En deuxième lieu, pour être vraiment stratégique, l'évaluation environnementale doit avoir une mémoire capable de reconnaître le milieu physique original ou sur lequel repose la vie dans la ville, en établissant sa capacité de charge de base, et de se souvenir des valeurs sociales déterminantes de sa culture et des ressources sur lesquelles se fondent ses objectifs économiques (Alcina 1999). Dans l'évaluation environnementale, la référence à l'environnement devant être protégé par le biais de l'aménagement urbain ne doit pas avoir pour objet l'environnement actuel mais celui remplissant certaines conditions physiques équilibrées et harmoniques par rapport aux valeurs sociales sur lesquelles repose la communauté. Ainsi, l'étude de l'environnement réalisée dans des termes de processus et de bilans concernant les flux écologiques de base, énergie et matière, nous permet de découvrir les objectifs et les critères de choix collectif qui doivent conduire l'évaluation environnementale stratégique, devenue plan urbain. Ceci dénote en outre une vraie différence claire par rapport aux études d'impact environnemental relatives aux projets, dont la rédaction est antérieure à l'étude de l'environnement et qui se sont montrées incapables à partir de leur inventaire statique d'identifier de tels objectifs et les actions

correctrices qui apportent une solution afin de les atteindre (Oñate et al 2002).

En troisième lieu, le caractère local et sectoriel des actions du plan urbain semble avoir justifié que l'évaluation environnementale stratégique ait aussi ce caractère local et sectoriel, ce qui nous empêche de disposer d'un horizon conforme à l'amplitude des écosystèmes et des cultures affectés (Thérivel et Partidario 1996). De cela se ressentent les possibilités d'identifier les meilleures alternatives dans l'aménagement urbain, selon les besoins écologiques et sociaux de premier ordre existant dans les régions naturelles ou administratives.

Les plans urbains se concevaient fréquemment en pensant à la ville comme s'il n'y avait qu'elle (Rees 1988); ou pire encore, dans certaines occasions ils sont influencés par les cités qui l'entourent dans le cadre d'une compétence stérile, comme dans le dilemme du prisonnier (Mora 2000). L'évaluation environnementale stratégique doit rompre avec cette forme de penser, en incitant la conception de plans alternatifs offrant des solutions depuis la coopération administrative et l'idée d'intégrité sectorielle. Ainsi, les problèmes de circulation dans les grandes villes sont majoritairement dus à la concentration de services qui ne sont pas disponibles ailleurs. Chercher les moyens pour rapprocher le service du citoyen peut être une formule plus intelligente que de chercher à ce que le citoyen se rapproche par lui-même du service. Pour combattre efficacement la congestion de la circulation urbaine, il faut incorporer aux possibles actions les progrès des télécommunications et les systèmes de navigation, ainsi que les progrès réalisés dans les secteurs énergétiques, biotiques, chimiques, atmosphériques, hydrologiques, historiques, sociologiques, financiers, ...et ainsi de suite.

En quatrième lieu, la définition des alternatives à ce niveau stratégique change totalement par rapport à celle qui peut être réalisée au niveau des projets, comme ont souligné Oñate et al (2002: 44). L'alternative à la construction d'une route est toujours de faire une route, peut-être avec un autre tracé ou avec d'autres techniques de construction ! Sur le plan stratégique, la route est un simple instrument destiné à faciliter l'accès à d'autres biens et personnes pour satisfaire nos nécessités finales, dont l'analyse la plus élémentaire met en évidence les multiples formes de satisfaction. Un simple ajustement des horaires ou des calendriers professionnels, scolaires ou commerciaux peut être une alternative à une route ou à n'importe quel autre moyen de transport. L'évaluation environnementale stratégique doit nous dissuader de construire des villes, incapables de résoudre le problème des heures de pointe, sans utiliser plus de moyens matériels ou sans créer plus de rues ou plus de routes; et centrer notre attention sur les habitudes pernicieuses qui provoquent ces heures noires qui

assombrissent de plus en plus la vie dans les villes.

Finalement, les évaluations stratégiques rencontrent une énorme difficulté quand il s'agit d'incorporer le public dans leur élaboration, peut-être à cause de cette généralité et de ce manque de concrétisation qui pousse les citoyens à ne pas trouver de motivations suffisantes pour s'y impliquer. Mais quand le public ne participe pas, l'évaluation et le plan urbain lui-même perdent tout leur sens et sont réduits à un simple exercice technique, avec un net caractère cosmétique pour donner une bonne image de quelque chose que l'on ne connaît pas. L'évaluation environnementale doit se concevoir comme une procédure de participation capable d'impliquer le public depuis de début, dans l'identification du cadre environnemental de référence et dans la définition des objectifs poursuivis à chaque moment par chaque communauté, en harmonisant les objectifs strictement urbains avec ceux concernant la durabilité environnementale. Cette participation doit s'étendre jusqu'à la prise de décision finale.

Participation publique dans l'ÉES des plans urbains

L'objectif d'information des décisions relatives à l'aménagement du processus d'urbanisation attribué à l'ÉES nous pousse à évaluer l'importance respective de tous ces aspects et à mettre en évidence précisément le dernier cité, la participation du public, comme garant d'un apport effectif d'information concernant la prise de décision. Compte tenu de leur importance économique et sociale, les mécanismes de choix collectif ont été amplement étudiés pour arriver à la même conclusion que Arrow (1951) sur « l'impossibilité » de trouver une règle qui puisse satisfaire les conditions minimums permettant de choisir socialement avec sagesse les alternatives d'action communautaire. Ceci semble être le vrai malheur dans l'administration des éléments communs et des biens publics si présents dans la conformation de la ville.

Malgré le fait que, en théorie, les principales «barrières» à la participation du public découlent d'une impossibilité technique de garantir des optimums par le biais de procédures de choix collectif, dans la pratique ces obstacles naissent d'une forte réticence institutionnelle -- l'offre publique -- à informer la communauté -- la demande sociale. Dans le Rapport sur les Villes Européennes Durables, le groupe d'experts de la Commission Européenne (1996) « met en doute la façon d'agir traditionnelle des autorités gouvernementales et cherche des capacités et des relations institutionnelles et organisationnelles », et souligne en plus que « les gestionnaires, les planificateurs urbains, les

architectes et les constructeurs, etc., doivent apprendre de la nature ce qu'est une gestion des flux économiques et écologiques. Cet enseignement est vital et peut faire augmenter l'efficacité de façon significative. Il a été démontré qu'une gestion urbaine écologique peut produire une économie réelle d'électricité, de chauffage, d'eau potable et de déchets allant jusqu'à 50 % ».

Nous avons suggéré que la participation du public dans l'aménagement urbain sur la base de critères de durabilité, loin de causer une opposition, a fait du public le meilleur allié de la défense de la durabilité, y compris par rapport aux limites quand le processus de participation sociale peut mener à la violation de ces critères. Ainsi, il est nécessaire de créer des cadres de révision dans lesquels règne l'exigence faite à la ville de garantir la satisfaction avec dignité des nécessités écologiques et fondamentales du point de vue social dans les espaces qu'elle touche, c'est à dire, d'imposer un principe logique de précaution dans le processus de décision collective.

Notre défense de la participation publique n'est pas le fruit d'une idée improvisée, mais de tout un processus qui repose dans l'histoire récente sur des événements significatifs, comme la Conférence de Stockholm de 1972, qui situe les problèmes environnementaux à la portée de l'opinion publique, à la suite de quoi, en plus d'offrir au public la possibilité de connaître les problèmes de l'environnement, les experts commencent à se rendre compte que la société peut jouer un rôle très important non seulement pour essayer d'affronter et de résoudre les problèmes, mais aussi pour les prévenir. C'est ainsi que l'on commence à reconnaître l'interaction inévitable entre les forces sociales et naturelles pour assumer la responsabilité de faire face aux problèmes de l'environnement.

S'impose donc un modèle de participation plus engagé dans lequel les décisions ayant des effets environnementaux sont prises dans le cadre d'un consensus avec les agents sociaux, c'est-à-dire, dans lequel les projets d'action des groupes sociaux qui se sentent impliqués sont pris en compte. Dans ce même sens, le Conseil de Qualité (1984) affirmait:

« Une plus grande conscience et une plus grande compréhension publique des problèmes relatifs à la population, aux ressources et à l'environnement mondiaux peuvent aider à créer le climat nécessaire pour une action gouvernementale et citoyenne comme réponse à ces problèmes. Mais (bien qu' il soit important d'informer le public sur les problèmes globaux à long terme, la seule information n'est pas suffi-sante. L'opinion publique doit aussi prendre une part active dans le processus

destiné à trouver des solutions » (Futur Global. Moment d'agir. Conseil de Qualité 1984).

Le fait de transposer cette philosophie de la participation à la technique de l'Évaluation Environnementale Stratégique confère à celle-ci une nouvelle valeur en ce qui concerne l'aménagement du territoire, par le biais duquel les activités humaines se distribuent sur le territoire selon la capacité de l'environnement et les exigences d'une interaction fonctionnelle entre chacune de ces activités, et qui offre des garanties afin de respecter le droit du public de jouir d'un environnement de qualité (Gariépy 1996).

Mais la reconnaissance de la participation publique pose de nouveau le difficile problème de son application dans le cadre de l'ÉEA relative aux plans urbains. C'est dans ce sens qu'il faut considérer l'identification des acteurs importants dans le processus urbain comme la clé sur laquelle dépend le succès ou l'échec de la participation. Il est fréquent de commettre l'erreur de ne faire participer qu'un échantillon du public, qui ne contient pas tout le monde. On oublie donc de tenir compte de l'opinion de certains acteurs dont les connaissances sont importantes pour conduire l'aménagement urbain vers la durabilité, alors que l'on incorpore d'autres acteurs représentant des intérêts particuliers qui peuvent biaiser l'ensemble du processus. Il n'existe pas de méthode servant à identifier avec précision les acteurs importants dans le processus de développement urbain, essentiellement parce qu'il s'agit d'une question qui doit être replacée dans son contexte par rapport à chaque cas en fonction de la dynamique urbaine propre. Les villes les plus importantes doivent étendre le domaine de la participation dans une plus large mesure que celles qui connaissent des transformations moins rapides, ce qui doit fonctionner comme une formule de compensation des inerties et qui oblige les villes connaissant un risque environnemental plus élevé à être plus prudentes. Dans ce contexte, parmi les villes qui posent le plus de problèmes se trouvent certains types de capitales et les villes touristiques dont le dynamisme ne va pas de pair avec l'amplitude de leurs impacts environnementaux.

Dans les capitales qui connaissent une croissance incontrôlée avec la transformation de la société rurale et industrielle en une société de services, on commet l'erreur de ne pas planifier avec le public qui n'y habite pas, qui s'y rend régulièrement ou occasionnellement ou qui peut avoir l'intention de s'y installer sous certaines conditions de manière permanente. Ceux-ci provoquent la perte d'économies d'échelle tout autant dans leur lieu d'origine que dans celui de destination, tout en alimentant la spirale croissante de demandes qui se montrent incapables de satisfaire les investissements dans le domaines des infrastructures. Ces villes occupent physiquement un espace très réduit,

mais leur influence s'étend souvent au niveau planétaire, et si la ville ne prend pas conscience de l'importance de préserver les espaces naturels et les autres cultures, son aménagement est d'hors et déjà condamné à l'échec. Le phénomène croissant de l'immigration légale ou illégale ayant pour destination ces grandes villes est en étroite relation avec ce manque de sensibilité par rapport à d'autres lieux, desquels on arrache d'abord leurs produits avec le sol qui les contenait, et maintenant, sans lui, ils viennent chercher leur sol dans la ville. Il faut incorporer ce public d'ailleurs pour savoir ce que les villes importent comme produits et dans quelles conditions pour prévoir en quelle quantité et d'où ils viendront plus tard (Rees 1988).

Dans les villes touristiques, le phénomène est plus évident en ce qui concerne l'importance de ceux qui vivent ailleurs (Aguiló 1999). Le public ne doit pas s'identifier seulement avec les résidents qui représentent les intérêts sociaux et les promoteurs touristiques, avec leurs intérêts économiques, car il existe un riche patrimoine et culturel qui est associé à ces lieux et qui leur donne leur attrait, mais qui représente certaines valeurs écologiques qui ont besoin d'un public pour les représenter, et même si individuellement l'intensité de leurs préférences est moins grande, l'appui collectif sur lequel ils peuvent compter confère aux propositions une importance spéciale dans le débat et dans la décision finale de la planification urbaine.

Finalement, il convient de faire référence à d'autres collectifs qui sont généralement exclus de l'aménagement urbain et qui sont caractérisés par deux traits qui semblent marquer leur manque d'importance dans le processus, alors que cela devrait être tout le contraire (Attali 1982). Nous faisons allusion aux citoyens qui ne possèdent pas de propriétés urbaines, mobilières ou immobilières, et à ceux qui n'ont pas un niveau reconnu de formation. Il suffit de penser aux segments de population défavorisés du point de vue économique et, plus précisément, dans le cas espagnol, à des ethnies comme les gitans et à d'autres plus récentes issues du phénomène nouveau de l'immigration massive ; de plus, il existe beaucoup d'autres segments qui répondent aussi à ces caractéristiques, comme les enfants (Valenzuela 1997). Toutes ces personnes n'ont pas de droits patrimoniaux à défendre dans la ville, mais ils possèdent d'autres droits beaucoup plus fondamentaux comme ceux qui leur donnent leur qualité de citoyens et de public; un public très spécial car dans la mesure où il n'a pas de ressources personnelles servant à sa défense, il devient la population la plus vulnérable face à tout aménagement urbain, et il est juste que la société le compense en reconnaissant son rôle dans la décision finale.

L'argument généralement utilisé pour justifier le fait de ne pas lui

donner de rôle c'est qu'il a un niveau de formation insuffisant pour manifester de manière cohérente sa position, ce qui revient à dire que les espèces naturelles ne peuvent pas faire partie du public car elles ne savent pas parler. La lecture que nous pouvons faire de cela est encore une fois celle du manque de sensibilité d'une partie de la communauté, qui est précisément celle qui ne devrait pas faire partie du public car sans sensibilité il n'y a pas de compréhension et de communication possibles. En outre, les informations obtenues seront toujours biaisées par des intérêts personnels qui déforment la décision d'aménagement de l'espace. D'autre part, nous devons être conscients que cette exclusion est seulement formelle et compte tenu du fait que ces segments de populations et leurs intérêts existent dans la réalité, il existe toujours le risque d'une participation réactive faisant échec du plan urbain.

Nous sommes donc convaincus que les méthodes de planification urbaine et d'évaluation environnementale du futur ne viendront pas des scientifiques et des experts, car, comme les évaluations d'impact environnemental l'ont démontré, ce n'est pas nous qui avons fait des évaluations des instruments de qualité grâce à nos précisions sur les études des impacts environnementaux, mais le public. Celui-ci, grâce à ses actions et ses réactions, a montré les interactions sensibles des facteurs sociaux, économiques et écologiques qui cohabitent dans le temps et dans l'espace. Elles ne viendront pas non plus des institutions, dont les accords et les traités, remplis de restrictions et de mesures de précaution (et souvent de préjugés et d'exclusions) ne se sont pas montrés très efficaces du point de vue environnemental. Les seules évaluations susceptibles de révéler les problèmes et de les affronter correctement, de trouver dans les droits patrimoniaux leur dimension environnementale, sont celles qui découlent d'un processus capable de conférer des valeurs au public et de nous aider à comprendre que vivre et laisser vivre est un droit possible.

Bibliographie

- Adams, L. 1994. *Urban Wildlife Habitats: A Landscape Perspective*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Aguilera Klink, F. 1996. *Economía y Medio Ambiente: Un estado de la cuestión*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Aguiló, M. 1999. *El Paisaje Construido. Una Aproximación a la idea de lugar*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Alcina, F.J. 1999. *Evolución Social*. Madrid: Akal.

- Alezander, C. 1978. *Urbanismo y participación*. Barcelona: Gustavo Gili.
- André, P et al. [NOMS?] 1999. *L'évaluation des impacts sur l'environnement*. Montreal : Presses internationales Polytechnique.
- Arrow, K.J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons.
- Attali, J. 1982. *Los tres mundos*. Madrid: Cátedra.
- Bermejo, R. 1994. *Manual para una economía ecológica*. Bilbao: Bakeaz.
- Binford, L.R. 1965. « Archaeological systematics and the study of culture process ». *American Antiquity*, 32: 1-12.
- Brugman, J. 1992. *Managing Human Ecosystems: Principles for Ecological Minicipal Management*. Toronto: ICLEI.
- Calvino, I. 1972 . *Le città invisibili*. Turín: Giulio Einaudi.
- Caron, A. 1995. *La prise de décision en urbanisme*. Québec : Publications du Québec.
- Célimène, F. et C. Lacour. 1997 . *L'intégration régionale des espaces*. Paris : Economica.
- Choay, F. 1983. *El urbanismo. Utopías y realidades*. Barcelona : Lumen.
- Commission Européenne. 1997. *Rapport d'application et le plan d'action de la Commission Européenne relatif au Cinquième Programme de Politique et d'Action en Matière d'Environnement et de Développement Durable*. Luxemburg.
- _____. 1998. *Manuel sur l'Évaluation Environnementale des Plans de Développement Régional et des Programmes des Fonds Structuraux de l'Union Européenne*. Bruxelles.
- _____. 1996. *Rapport sur les Villes Européennes Durables*. Bruxelles.
- Commoner, B. 1992. *En paz con el planeta*. Barcelona: Crítica.
- Fariña Tojo, J. 1998. *La Ciudad y el Medio Natural*. Madrid: Akal Arquitectura.
- Gariépy, M. 1996. « Evaluation environnementale, participation publique et décision à la québécoise un modele à la croisée des chemins ». *Techniques, Territoires et Sociétés*, 34 : 43-55.
- Hall, P. 1996. *Ciudades del Mañana*. Barcelona: Serval.
- Hough, M. 1998. *Naturaleza y ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Jacobs, P. 1994. *Prophecy is a Risky Business: a Generation of Hindsight and a Decade of Foresight*. Québec: International Association for Impact Assessment.
- López Groh F. Ed. 1988. *Áreas metropolitanas en la crisis*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y urbanismo.
- McHarg, I. 1992. *Design With Nature*. New York: John Wiley and Sons.
- Mora, A.A. 2000. *Ventajas urbanas y competitividad entre ciudades*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

- Norgaard, R. 1994. *Development Betrayed*. London: Routledge.
- Odum, E.P. 1971. *Fundamentals of Ecology*. Philadelphia: W.B. Saunders Company.
- Oñate J.J., D. Pereira, F. Suárez J.-J. Rodríguez et J. Cachón. 2002. *Evaluación Ambiental Estratégica*. Madrid: Mundi Prensa.
- Parenteau, R. 1988. *La participation du public aux décisions d'aménagement*. Québec : Bureau Fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- Park, R.E. 1999. *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Serval.
- Rees, W. 1988. « A role for environmental assessment in achieving sustainable development ». *EIA Review*, 8: 273-291.
- Rivas, Sanz, J.L. 2000. «Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial», dans J. Romano Velasco (dir.). *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Valladolid: AMBITO.
- _____. 1995. « Pensar la ciudad, vitalidad y límites del plan urbanístico ». *Ciudades*, 3: 11-18.
- Romano Velasco, J. 1995. « La economía y el medio ambiente desde una perspectiva de eficiencia ». *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 2: 274-275.
- _____. 2000. *Desarrollo sostenible y Evaluación ambiental. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Valladolid: AMBITO.
- _____. 2001. « El papel del sector público en la protección ambiental. Una llamada a la revolución pacífica », dans J. Alcina Franch (dir.). *Hacia una ideología para el s.XXI*. Madrid: Akal.
- Sadler, B. 1996. *L'évaluation environnementales dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Hull : Agence Canadienne d'Évaluation Environnementale (ACEE).
- _____. 1980. *Public Participation in Environmental Decision Making: Strategies for Change*. Edmonton: Environment Council of Canada.
- Steward J. 1953 . «Evolution and Process », dans Kroeber (dir.). *Anthropology Today*. Chicago: University of Chicago Press, 313-326.
- Stretton, H. 1985. *Planificación Urbana en países ricos y países pobres*. Fondo de Cultura Económica.México.
- Thérivel, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney et D. Pritchard. 1992. *Strategic Environmental Assessment*. London : Earthscan.
- Thérivel, R. et M. Partidario. 1996. *Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan.
- Trapero, J.J. 1994. « La práctica del planeamiento urbanístico en España », dans L. Moya González (dir.). *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid: Síntesis.

Valenzuela, R. 1997. *Infancia urbana y vida cotidiana* . Madrid: Ministerio de Fomento.