

2

Caractérisation des enjeux

Les enjeux ont été collectivement caractérisés en groupe de travail. Chacun d'eux a été passé au crible de différents critères transversaux qui ont permis d'en préciser l'importance. Puis les enjeux ont été envisagés sous l'angle de leur gestion actuelle et de leurs interactions.

DES CRITERES D'APPRECIATION DE L'IMPORTANCE DES ENJEUX



© Crédit photo : DIREN

■ Les Gorges de l'Ardèche

Chacun des enjeux a été apprécié :

Non seulement sous l'angle de l'environnement :

- Les ressources et les milieux sont-ils affectés et y a-t-il des risques d'irréversibilité des atteintes ?

Mais aussi sous celui, incontournable et prioritaire, de la santé publique :

- L'enjeu a-t-il des impacts avérés ou constitue-t-il un risque pour la santé publique ?

Et sous celui, qui concerne tous les citoyens et toutes les politiques publiques, du développement durable :

- Quel est l'impact de l'enjeu sur l'économie immédiate et sur l'économie à long terme ?
- L'évolution de l'enjeu met-elle en question l'équité sociale ?
- La pérennité de l'identité, du patrimoine, de l'image régionale est-elle en jeu ?
- L'enjeu correspond-t-il à une demande ou à une sensibilité sociale ?

Le passage de chaque enjeu au crible des différents critères a permis de discuter collectivement ces questions entre les différents services de l'Etat, de la Région et les établissements publics présents dans le groupe de travail, et ainsi d'échanger les points de vue sur chacune d'entre elles. L'intérêt de ces échanges, dans un contexte où les points de vue sur une même question peuvent être fort différents d'un service à l'autre, mérite d'être fortement souligné.

Il est apparu préférable de discuter en détail chacun de ces enjeux pour arriver à des appréciations partagées par les différents membres du groupe, plutôt que de procéder à des agrégations de critères qui, étant par nature différents, ne sont pas cumulables.

Pour certains enjeux, les critères environnementaux apparaissent essentiels : par exemple lorsque certains milieux ou certaines richesses risquent de disparaître de manière irréversible. C'est le cas pour l'enjeu « maintien des espaces remarquables » mais, peut-être de manière plus forte encore pour l'enjeu « lutte contre la banalisation et le cloisonnement des territoires ruraux » car la menace est, pour ces espaces non spécifiquement protégés, plus immédiate.

Pour d'autres, les risques pour la santé (« amélioration de la qualité de l'air ») ou pour les vies humaines (« maîtrise des risques technologiques et naturels ») justifient leur poids.

Pour d'autres encore, c'est la nécessité du maintien de l'équilibre (ou l'existence d'un risque de conflit) entre les aspects économique et patrimonial qui conduit à souligner l'importance de l'enjeu (« Un équilibre à préserver entre l'attractivité touristique et les atouts environnementaux », « valorisation de la multifonctionnalité de la forêt »).



© Crédit photo : DIREN

■ Vue de Lyon

La mise en correspondance avec une demande sociale forte met spécifiquement en avant certains enjeux comme « gestion des tensions sur les usages de l'eau ». Les enjeux « vers un développement économe en espaces » ou « diversification des modes de transport et maîtrise des infrastructures » renvoient à la question de l'équité sociale ou, plus largement, à la nécessité de prendre en compte conjointement l'intérêt social, environnemental et économique à long terme (les trois dimensions du développement durable), au-delà de la satisfaction des besoins de développement à court terme.

Compte tenu de l'hétérogénéité des notions auxquelles se rapportent les critères utilisées pour la caractérisation des enjeux, il apparaît difficile de proposer un classement unique des dix-sept enjeux régionaux par ordre d'importance ou de les hiérarchiser, chaque critère conduisant à un ordre ou une hiérarchie différente.

LA GESTION ACTUELLE DES ENJEUX ET LEURS INTERACTIONS

Au delà de l'importance de chaque enjeu au regard des critères précédents, d'autres aspects sont à prendre en compte pour la hiérarchisation des enjeux dès lors que l'on s'inscrit dans la perspective opérationnelle de leur maîtrise : comment et par où poursuivre ou renforcer l'effort ?

Il convient alors de les apprécier également sous deux autres angles :

■ **La prise en compte actuelle de l'enjeu est-elle satisfaisante ?**

Un enjeu peut se révéler prioritaire lorsqu'il apparaît que sa prise en compte est insuffisante au regard des impacts constatés. A l'inverse, il peut être estimé, malgré son importance intrinsèque, moins prioritaire si sa prise en compte régionale est déjà suffisante. C'est par exemple le cas pour les enjeux relatifs aux sites et sols pollués (*enjeu 6*) ou à la gestion des déchets (*enjeu 7*).

■ **Comment l'enjeu interagit-il avec les autres ?**

En effet, les interactions entre les enjeux déterminent l'ordre dans lequel il serait logique d'agir pour les maîtriser.

Ainsi par exemple, il apparaît incontournable de gérer d'abord les tensions sur les usages de l'eau (*enjeu 12*) si l'on veut, *in fine*, reconquérir les milieux aquatiques (*enjeu 11*).

Dans le même ordre d'idée, la lutte contre le cloisonnement des territoires et le maintien des continuités d'intérêt écologique ou paysager (*enjeu 8*) passe nécessairement par la maîtrise, en amont, de leur principale source de cloisonnement : les infrastructures de transport (*enjeu 3*) et l'étalement urbain (*enjeu 1*).



© Crédit photo : DIREN

■ Les cours d'eau alpins ont un étiage en hiver.

SYNTHESE DE LA CARACTERISATION DES ENJEUX

Les interactions entre les enjeux et leur niveau de prise en compte actuelle, ainsi que leur importance au regard des critères d'environnement, santé et développement durable, ont constitué un fil directeur pour apprécier, les enjeux dans une perspective systémique* et opérationnelle. La synthèse en est présentée dans le tableau ci-dessous.

* On entend par « systémique » une approche globale qui appréhende une réalité complexe en s'intéressant aux relations entre les éléments la constituant plutôt qu'en étudiant chaque élément séparément.

Enjeux	Appréciations
1. Vers un développement économe en espaces	<p>La tension sur l'occupation de l'espace constitue un enjeu majeur dans la région Rhône-Alpes, qui apparaît d'autant plus prioritaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> qu'elle peut contribuer à remettre en cause la qualité de vie, l'état des milieux et l'attractivité touristique, qui font la force de la région ; qu'elle nécessite une mobilisation à tous les niveaux : si les acteurs locaux détiennent la compétence pour maîtriser l'occupation des sols, les acteurs publics régionaux doivent jouer un rôle fort d'incitation à leur égard ; que les comportements de la population, aspirant individuellement à une meilleure qualité de vie, sont parfois en conflit avec l'impact négatif sur l'environnement, supporté collectivement.
2. Un équilibre à préserver entre l'attractivité touristique et les atouts environnementaux	<p>L'attractivité de la région est un facteur majeur de son développement durable. Conforter cet atout passe par la maîtrise du développement touristique, mais implique également d'intervenir en priorité sur d'autres enjeux, pour préserver cette attractivité : le maintien des espaces remarquables (enjeu 9) et la lutte contre la banalisation et le cloisonnement des territoires ruraux (enjeu 8).</p>
3. Diversification des modes de transport et maîtrise des infrastructures	<p>Les modes de transport et les infrastructures linéaires sont des facteurs déterminants du morcellement des espaces et, par là, de leur banalisation écologique, paysagère et identitaire. La prise en compte de cet enjeu (par le développement de la multimodalité et des choix judicieux lors de l'implantation des infrastructures) apparaît pour cette raison prioritaire. Elle aura inmanquablement des effets bénéfiques directs sur l'évolution de la consommation d'espaces (enjeu 1) et sur la prévention de leur cloisonnement (enjeu 8), ainsi que sur la qualité de l'air (enjeu 13). La prise en compte de l'enjeu, bien qu'elle se justifie pleinement à l'échelle régionale, est toutefois complexe à engager car elle requiert la coordination des interventions menées aux échelles internationale, nationale et locale. Le territoire régional pourrait à ce titre se poser en exemple.</p>
4. Maîtrise des risques technologiques	<p>Les risques naturels et technologiques, auxquels est particulièrement exposée la région Rhône-Alpes, mettent directement en cause les vies humaines. Leur prise en compte, déjà significative (connaissance, prévention et gestion), doit rester prioritaire à l'échelle régionale, en particulier sous les angles de la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées et du développement de la culture du risque auprès de élus et de la population.</p>
5. Maîtrise de l'exposition aux risques naturels	
6. Surveillance et réhabilitation des sites et sols pollués	<p>Les sites et sols pollués représentent un risque réel tant pour la santé des populations que pour le milieu naturel ou les ressources en eau. Nombreux en Rhône-Alpes, ils ne sont pas tous identifiés ni maîtrisés dans un contexte où la pression d'aménagement est forte. La sensibilisation à ce risque « peu visible » est réelle en Rhône-Alpes et leur prise en compte, déjà engagée (recensement, surveillance), doit être poursuivie en particulier dans le sens de la sensibilisation des aménageurs.</p>
7. Prévention et innovation dans la gestion des déchets	<p>La gestion des déchets est en voie d'amélioration non seulement du fait de la réglementation (mise à niveau engagée) mais aussi du potentiel économique que le traitement et la valorisation des déchets représentent et de la sensibilisation croissante de la population à cette problématique. Néanmoins cet enjeu cumule des impacts négatifs (risques pour l'environnement et pour la santé, gaspillage de ressources et de matière), ce qui justifie de maintenir voire renforcer sa prise en compte.</p>

Enjeux	Appréciations
8. Lutte contre la banalisation et le cloisonnement des territoires ruraux	La banalisation et le cloisonnement des territoires sont considérés comme de première importance en Rhône-Alpes : c'est l'identité (écologique, patrimoniale, paysagère) et l'attractivité de la région qui sont menacées, avec de forts risques d'irréversibilité. Sa prise en compte passe en grande partie par la maîtrise de ses principales causes : la consommation d'espace (<i>enjeu 1</i>) et le développement des infrastructures de transport (<i>enjeu 3</i>). Elle nécessitera aussi de développer des modes de gestion adaptés à ces espaces.
9. Maintien des espaces remarquables	La qualité des espaces et paysages naturels correspond à une forte demande sociale en Rhône-Alpes. La prise en compte de ces aspects dans les politiques publiques régionales apparaît d'autant plus prioritaire que ses effets bénéficient à l'ensemble du territoire régional et agissent sur plusieurs enjeux forts déjà identifiés : équilibre entre attractivité touristique et atouts environnementaux (<i>enjeu 2</i>) et contribution à la continuité du réseau écologique dans les territoires ruraux (<i>enjeu 8</i>).
10. Valorisation de la multifonctionnalité de la forêt	La forêt en Rhône Alpes est un patrimoine identitaire incontestable dont la gestion contribue aussi à la prévention des risques naturels (<i>enjeu 5</i>). Si la multifonctionnalité potentielle de la forêt est reconnue, elle doit se traduire davantage dans sa gestion et sa valorisation. Néanmoins les forêts représentent aujourd'hui un potentiel de qualité, qui pourrait toutefois être optimisé. Le milieu, même s'il mériterait d'être valorisé, n'est pas immédiatement menacé.
11. Reconquête des milieux aquatiques	La reconquête des milieux aquatiques , qui font partie des potentiels naturels remarquables de la région et qui constituent une ressource vitale à préserver, est un objectif dont l'atteinte suppose, en préalable, une meilleure gestion des tensions sur les usages de l'eau.
12. Gestion des tensions sur les usages de l'eau	La maîtrise des tensions sur les usages de l'eau répond aussi à un besoin et à une demande locale forte, notamment pour une alimentation en eau potable de qualité, qui mobilisent tant les usagers que les collectivités locales. Le maintien de cette mobilisation, pour une meilleure maîtrise des tensions, suppose un soutien et un cadrage réaffirmés aux niveaux régional et du bassin.
13. Amélioration de la qualité de l'air	La qualité de l'air affecte directement la santé. A ce titre, son amélioration dans les zones exposées, est reconnue de première importance. Celle-ci dépend de l'amélioration d'autres enjeux comme par exemple la maîtrise de l'étalement urbain (<i>enjeu 1</i>) et des déplacements en ville (<i>enjeu 3</i>) et la maîtrise de l'énergie (<i>enjeu 14</i>), mais elle passe aussi par des actions spécifiques (connaissance des émissions et de leurs effets, maîtrise des émissions industrielles) qui doivent rester prioritaires.
14. Maîtrise de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre	La consommation croissante en énergie dans tous les secteurs, préoccupante parce qu'elle affecte sensiblement les ressources et l'économie, fait déjà l'objet d'une implication forte des partenaires à l'échelle régionale. Cette responsabilité doit être également assumée par l'ensemble des acteurs concernés. En outre, la maîtrise de cet enjeu passe par une prise en compte forte et volontariste d'autres enjeux comme la maîtrise de l'étalement urbain (<i>enjeu 1</i>) ou des déplacements (<i>enjeu 3</i>).
15. Promotion des énergies renouvelables	Les énergies renouvelables sont un domaine d'excellence régionale et représentent un potentiel en fort développement. Leur tendance d'évolution, économiquement porteuse, est plutôt positive. Néanmoins, elle nécessite une attention soutenue des pouvoirs publics sur les impacts de ces nouvelles techniques et sur leur acceptabilité sociale.
16. Mobilisation des acteurs publics locaux et de leurs relais	La coordination entre les acteurs publics aux différentes échelles territoriales , dans le contexte actuel où les niveaux de décision sont démultipliés (au-delà de la décentralisation, les intercommunalités se structurent) est une clé essentielle de la gestion durable des territoires régionaux. Les instances publiques de niveau régional ont une place déterminante à jouer à ce niveau, qu'il s'agisse : <ul style="list-style-type: none"> • de coordination, • d'incitation (financière, assistance technique...), • de mobilisation, sensibilisation et information. Le diagnostic ainsi que les enjeux identifiés dans le profil régional montrent bien cette importance, mettant en avant dans presque chaque chapitre abordé la nécessité d'impliquer, de mobiliser ou d'associer davantage les acteurs locaux pour aboutir à des résultats.
17. Sensibilisation de la population et des acteurs économiques	La sensibilisation de la population et des acteurs économiques , bien que de première importance, puisque c'est <i>in fine</i> de l'évolution de leurs comportements que dépendra le devenir des territoires, doit prioritairement pour la région passer par la mobilisation des acteurs publics et de leurs relais (<i>enjeu 16</i>). En effet, les instances publiques régionales - à l'exception notable de l'ADEME et dans une moindre mesure de l'Agence de l'eau - n'ont pas la même « influence directe » que les élus et associations sur la population et sur les acteurs économiques des territoires ; elles ne sont pas (sauf exception) leur interlocuteur principal ou « naturel ».

TROIS ENJEUX CENTRAUX... MAIS DONT LA MAÎTRISE EST COMPLEXE

A l'issue de cette analyse des enjeux, le caractère central de quelques-uns émerge nettement :

1 Vers un développement économe en espaces

2 Diversification des modes de transport et maîtrise des infrastructures

3 La mobilisation des acteurs publics et de leurs relais

Ces deux premiers enjeux sont en effet au centre des interactions entre la plupart des enjeux. En particulier, leur amélioration conditionne l'amélioration de nombre d'autres enjeux.

Mais ils sont aussi particulièrement complexes à maîtriser à l'échelle régionale, notamment pour les raisons suivantes :

- Il ne s'agit pas là de politiques environnementales au sens strict mais de l'intégration de l'environnement dans les politiques d'aménagement du territoire. Cela interfère avec les enjeux propres à ces politiques et passe par des changements de pratiques et de comportements.
- Concernant la maîtrise de la consommation d'espaces, les compétences d'aménagement et d'urbanisme sont locales et non régionales.
- Concernant la diversification des modes de transport et la maîtrise des infrastructures, les actions à engager impliquent toutes les échelles territoriales de compétence, y compris internationale.

Les leviers à actionner au niveau régional pour agir sur ces enjeux sont donc moins de type technique ou réglementaire que de type politique et incitatif, à la différence d'autres enjeux pour lesquels les outils techniques et réglementaires existent à l'échelle régionale.

Le troisième enjeu relatif à la mobilisation des acteurs locaux apparaît également comme incontournable pour une meilleure prise en compte des différents enjeux (qu'il s'agisse des deux cités précédemment ou des autres) et assurer la pérennité et l'ancrage des politiques environnementales, en complément des outils techniques et réglementaires existants.

Le caractère central de ces trois enjeux démontre l'importance qui doit leur être accordée au niveau régional même s'ils sont, à cette échelle, complexes à maîtriser. Néanmoins, cette « centralité » ne saurait occulter l'importance des autres enjeux pour lesquels des outils ou moyens spécifiques d'amélioration existent souvent à l'échelle régionale.

Enfin, il faut souligner que la sensibilisation et l'incitation des citoyens et acteurs économiques à des comportements plus respectueux de l'environnement sont également essentielles à la réussite des politiques environnementales. Les acteurs régionaux ne sont pas le plus souvent à la bonne échelle pour agir directement auprès des citoyens ou des acteurs économiques, dont les relais « naturels » sont plutôt les collectivités locales, associations, syndicats professionnels, chambres consulaires... C'est davantage par la mobilisation de ces relais sur ces questions que les partenaires régionaux peuvent jouer un rôle.

© Crédit-photo : DIREN



■ Paysage émergent en Isère

