

les études d'impact : l'attente et l'outil

par **Patrick LAGADEC**

Après une longue attente, les décrets ont été pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Les études d'impact arrivent enfin au stade de l'opérationnel. Il est urgent d'agir. Cependant, pour accompagner la mise à l'épreuve des textes, il apparaît bien utile de préciser une fois encore les questions auxquelles doit répondre le dispositif proposé et les possibilités mêmes de ce dispositif. Le premier examen souligne la nécessité de nouvelles dispositions telle l'étude d'impact et la gravité que revêtirait un refus des changements à opérer ; le second, en clarifiant le décalage existant entre l'attente dont est chargé l'outil et ses qualités effectives, doit permettre d'éviter des rejets en bloc que des illusions sur la loi pourraient susciter. Les lignes qui suivent reprennent quelques-uns des points de cette discussion. Une discussion qu'il conviendra de maintenir ouverte tout au long de la mise en œuvre de la nouvelle législation.

I. DES ATTENTES D'UNE GRANDE AMPLIEUR

1. Un courant de fond.

On ne saurait délier la loi sur la protection de la nature et son article 2 en particulier de la somme des réflexions qui se sont faites, depuis une dizaine d'années surtout, sur le thème de la croissance ; réunion de travail de l'OCDE sur la planification à long terme à Bellagio en 1968, Conférence mondiale sur l'environnement humain à Stockholm en 1972, travaux du Club de Rome, etc. ; autant de témoins de cette interrogation sur le développement et sa conduite. Beaucoup plus directement encore, il faut voir le lien très étroit existant entre la loi française prévoyant l'étude d'impact et tout le courant qui s'est développé aux Etats-Unis depuis

1966 environ et qui a conduit, dans ce pays, à des textes et des pratiques déjà effectives.

Deux thèmes solidement interreliés sont communs à toutes ces réflexions : celui de l'urgence de maîtriser notre croissance ; celui de la nécessité de réinventer une conduite démocratique de notre développement.

Depuis la seconde guerre mondiale surtout, science et technologie avaient été considérées, socialement, comme quasi-autonomes, utiles en tant que telles, quels que soient leur nature et leur champ d'application ; le nouveau et le spectaculaire était tenu pour facteur de progrès, souvent sans plus de réflexion (1). La constatation des effets — parfois graves — des développements technologiques, a pourtant conduit à plus de perspicacité, à plus de critique vis-à-vis du « techniquement faisable ». Le voile levé, des jugements sévères se sont accumulés, notamment sur les grands projets, au travers de multiples travaux (2). Ce que D. Gabor avait qualifié dix ans auparavant de « chevauchée à dos de tigre », de « danse sur un volcan » est devenu évident. Des revendications de philosophes comme G. Picht sont devenues générales : « Une action est conforme à la raison lorsqu'elle connaît ses conditions préalables, lorsqu'elle prévoit ses propres conséquences et lorsqu'elle est consciente des motivations qui ont dicté ses objectifs » (3).

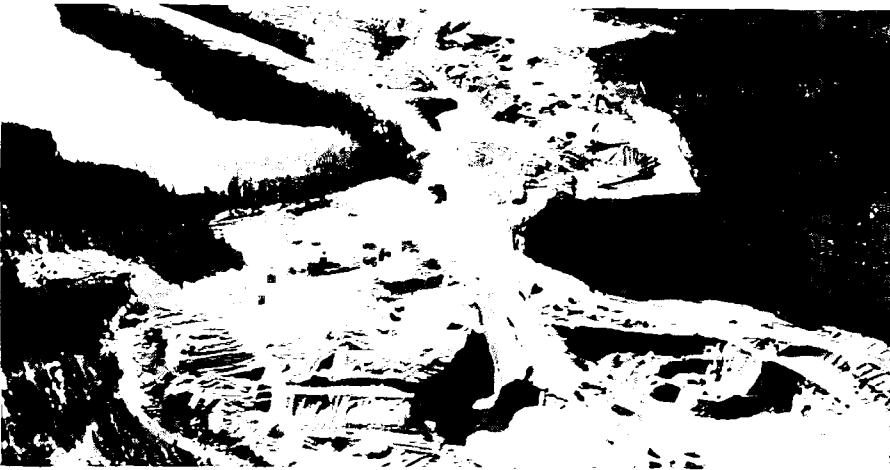
En bref, alors que la réalisation gigantesque était tenue pour une épopée, un domptage de la nature, la réflexion critique, anticipatrice des conséquences éventuelles des décisions a été demandée. Les problèmes d'environnement, de pollution mais aussi de gaspillage des ressources, d'atteinte aux structures sociales, ont constamment renforcé cette requête d'un développement opéré sur une base singulièrement élargie.

A cette première mise en cause est venue s'en ajouter une seconde : les techniciens et un réseau de responsables, techniciens de la décision, devaient-ils garder la responsabilité de la conduite des décisions lourdes ? (celles qui engagent beaucoup plus qu'elles-mêmes) (4). Là encore, une revendication nouvelle a vu le jour.

La période précédente a été analysée avec lucidité : « Le public était tellement médusé par les nouveaux miracles scientifiques et se sentait tellement peu de chose devant les experts en science et en technologie, capables de maîtriser ces réalisations, qu'il ne mit guère en question la destination assignée à cette toute puissance... On admit sans discuter que les décisions techniques dépassaient les capacités critiques des gens moyens et on laissa trancher les experts sans intervenir » (5). Et on en arriva à se demander si, finalement, les démocraties pouvaient encore subsister dans ce contexte (6).

L'effort institutionnel requis n'est certes pas facile. Comme le note D. Dubarle, « les choses ne fonctionnent pas, dans nos systèmes complexes, comme un système hiérarchisé, avec pour chaque bloc des instances de décision bien définies ; mais comme un immense processus en réseau, dont les résultantes d'importance se montent moins par décisions distinctes que par confluence d'aiguillages partiels, chaque agent n'ayant qu'une capacité limitée de connaissance et d'action. Dans cette situation, le citoyen en cherchant à réagir sur la marche du processus se trouve face à une masse d'informations souvent incoordonnables et inassimilables, face à des instances de responsabilité insaisissables, face à un jeu permanent des agents en cause, face à une inertie des processus très considérable et très vite acquise » (7).

Mais, en dépit de ces difficultés, la voie de l'innovation institutionnelle est demandée, avec la conviction, pour paraphraser



Clémenceau, que les grandes décisions sont devenues trop importantes pour être laissées à des technologues.

Ainsi, dans leur déclaration finale, les participants au Colloque de Bellagio soulignèrent que la planification devait « aller le plus loin possible vers le bas de manière à permettre un maximum de participation tant dans la planification elle-même que dans sa mise en application » (8). Et dans le même sens, la planification fut définie en termes d'« institutions » et non plus de « techniques » au Symposium de Paris sur l'économie politique et l'environnement (9).

2. Des éléments de réponse américains. Aux Etats-Unis ces demandes furent tout d'abord intégrées dans la démarche du « Technology Assessment », suggérée dès 1966 par le Sénateur Daddario. De nombreuses définitions tentent de présenter cette approche des décisions : pour H. Brooks, il s'agit d'une « évaluation de tous les effets néfastes et bénéfiques d'un programme de technologie » (10); F.

Hetman montre plus la recherche de la globalité : « il s'agit d'appréhender conjointement technologie, société et environnement naturel » (11); J.C. Derian insiste sur l'application des agents sociaux : « ce qui, en dernier ressort caractérise le Technology Assessment, c'est l'association, pendant la phase d'enquête, des groupes sociaux intéressés... » (12).

Le Technology Assessment répond surtout aux questions préalablement posées du fait qu'il est beaucoup moins un outil supplémentaire de gestion qu'un processus d'apprentissage, à la fois intellectuel et socio-politique. C'est une première démarche qui reconnaît que la nature des choix sociaux est par essence politique, que la question centrale est celle de

mise en place de mécanismes institutionnels propres à permettre des choix, sur des questions de nature « trans-scientifique » (13), qu'aucun débat d'experts ne saurait trancher.

Mais toujours aux Etats-Unis, les préoccupations sur les modalités de la croissance se sont principalement traduites par la loi de 1969 sur l'environnement (NEPA) et par la circulaire de 1973 sur les études d'impact. Ces textes sont bien connus.

Retenons ici seulement, qu'en théorie tout au moins, ils invitent l'aménageur public non pas à une simple prise en considération de l'écologie, mais à une planification plus globale : usage intégré des sciences naturelles, sociales, du paysage; examen des ressources de la région concernée par un projet, des utilisations potentielles de ces ressources; analyse des divers projets régionaux, de leurs interrelations; explication des variantes possibles — dont celle « ne rien faire » —, essentielle pour un meilleur apprentissage à la planification. Il ne s'agit donc pas — au moins dans l'esprit du texte — de mieux intégrer une opération dans un site.

A titre d'illustration, on peut rappeler les questions qui avaient été retenues pour étude dans l'analyse d'impact du barrage Ross près de Seattle; à côté du problème de l'impact du réservoir sur la faune et la flore, étaient formulées les interrogations suivantes : la ville de Seattle a-t-elle vraiment besoin, dans l'immédiat, d'électricité supplémentaire ? Si oui, y a-t-il des variantes au projet ? Si oui, sont-elles coûteuses ? Si oui, les avantages tirés de la non réalisation du barrage compensent-ils la perte que celle-ci occasionnerait ? Si le barrage doit s'avérer insuffisant et

s'il faut le compléter, ne doit-on pas commencer par ces compléments et revenir au barrage Ross ultérieurement ? (14).

De même est prévue une réelle implication — mieux qu'une information ou consultation, ou même participation — du public : discussion au plus tôt sur l'idée du projet, facilités offertes pour que cette discussion ait lieu, un rapport provisoire devant servir de base à l'échange... Le tout avant que la moindre décision ne soit prise ou engagée.

Ainsi se sont développées et ont été traduites dans les lois et règlements de nouvelles exigences pour la conduite du développement. Naturellement de nombreux glissements peuvent apparaître — on en a des exemples —. On peut vider de son sens un rapport d'enquête, faire un simulacre de participation, se réfugier dans une expertise hypertrophiée, découper des projets en tranches, faire du processus offert un outil au seul profit des couches moyennes supérieures, capables, elles, de financer des experts, de traiter des informations, etc (15)... Tout cela est possible et facile à opérer. Mais alors on peut craindre un retour rapide et incontrôlable à cette remise en cause radicale de la science et de la technologie que les démarches proposées avaient pour but de médiatiser, en offrant une ouverture politique. Le choix social doit pouvoir prendre la place de la « nécessité » technologique qui fait du citoyen un simple spectateur de son « destin ». Dénaturer cette possibilité serait extrêmement grave : cela conduirait le corps social à l'apathie, ce qui est toujours une perte en matière de capacité sociale à se transformer et un danger car certains choisissent alors la critique sur le mode de l'absolu, c'est-à-dire la violence, le sabotage, modes ultimes d'expression.

Plus que jamais peut-être, du fait de l'ampleur des interventions humaines, il importe de retrouver des chemins politiques pour traiter des problèmes de développement; le technology assessment, l'étude d'impact sont de ceux-là; il reste à savoir quel usage effectif il en sera fait.

II. L'OUTIL PROPOSE PAR LA LOI DU 10 JUILLET 1976

Le cadre a été situé. Comment s'y inscrit l'étude d'impact retenue par la France ? La question doit être traitée avec prudence car beaucoup dépendra de l'usage qui sera fait des textes, des volontés et pouvoirs des groupes en présence. Mais quelques points peuvent cependant être soulignés au travers de nos deux interrogations de référence.

REFERENCES

(1) BROOKS H., préface à l'ouvrage de F. HETMAN, La société et la Maîtrise de la technologie, OCDE, Paris, 1973.

(2) Par exemple :

— Development and Environment, Founex, Switzerland, June 4-12, 1971, Mouton, The Hague, Paris, 1972 (particulièrement ch. 2).

— Man made lakes as modified ecosystems, Scope, Report 2, International Council of Scientific Unions, Paris, 1972.

— MILTON J.-M. et FAVAR T., The careless Technology, Ecology and International Development, New York, The National History Press, 1972.

— Onzième Congrès International des Grands Barrages, Compte rendus de la question 40 (volume 1), Madrid, juin 1973.

— GODARD O., LAGADEC P., L'impact des projets de développement sur l'environnement, Ecole Pratique des Hautes Etudes, juin 1972.

(3) PIGHT G., Réflexions au bord du gouffre, Laffont, Paris, 1970 (p. 119).

(4) LAGADEC P., L'étude d'impact : instrument d'évaluation des décisions lourdes, FUTURIBLES, n° 9, Hiver 1977.

(5) WEDGWOOD-BEN A., The technical power and people, BULLETIN OF ATOMIC SCIENTISTS, dec. 1971, p. 24-25, cité par HETMAN F., op. cit. (p. 26).

(6) COATES V.-T., Technology and public policy, Program of Policy Studies on Science and Technology, The George Washington University, 1972.

(7) DUBARLE D., Colloque œcuménique et pluridisciplinaire sur l'énergie nucléaire en France, 8-9 mai 1976, Versailles.

(8) JANTSCH E., Prospective et politique, OCDE, Paris, 1969 (p.7).

(9) SACHS I., Introduction to Political Economy of Environment Problems and Method, Paris, July 1971, Mouton, The Hague, Paris, 1972 (p. 9).

(10) BROOKS H., cité par HETMAN, op. cit. (p. 34).

(11) HETMAN F., op. cit. (p. 82).

(12) DERIAN J.-C., STAROPOLI A., La technologie incontrôlée, PUF, Paris 1975.

(13) WEINBERG A., Science and Trans-science, MINERVA, vol. x. 2, April 1972, p. 209, cité par HERMAN, op. cit. (p. 50)

(14) cité par HETMAN, op. cit. (p. 176-177).

(15) LAGADEC P., Futuribles, op. cit.

1. Une approche renouvelée des opérations de développement ?

Certes, l'écologie sera sans doute mieux prise en compte. Mais peut-on attendre une compréhension globale des problèmes de développement sachant intégrer processus sociaux et processus naturels perçus dans leurs interactions. Ou en restera-t-on à une analyse économique complétée, à la marge, par une étude écologique ? L'extrait suivant des débats du Parlement pourrait faire retenir cette seconde éventualité :

Le Sénateur Bonnefous :

« Pour ma part, je crains que le texte qui a été adopté par l'Assemblée Nationale ne se borne à permettre une meilleure insertion dans le site, sans se préoccuper des effets à plus long terme sur le système écologique. Prenons, par exemple, un cas limite, je vous le concède, celui d'une centrale nucléaire. L'étude d'impact — là je vous pose une question Monsieur le Ministre — pourrait-elle avoir pour objet de mieux dissimuler cette centrale dans le paysage, sans se préoccuper des conséquences multiples, à plus ou moins long terme, sur le milieu naturel et le milieu humain ? ».

Le ministre de la Qualité de la Vie :

« Le contenu de l'étude d'impact, tel qu'il est défini, est relativement facile à concevoir : il s'agira d'étudier de manière plus systématique les conséquences du projet sur le paysage, les milieux naturels — l'air et l'eau — la faune et la flore, de façon à mieux les protéger » (16).

Cependant, l'article 1 de la loi (que rappelle le décret relatif à l'article 2) inclut finalement, dans le respect des préoccupations d'environnement, le maintien « de l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux ». Qu'en sera-t-il ? Un point est sûr : s'il y a approche dualiste — économie, d'un côté, ouverture marginale à l'écologie, de l'autre — la prise en considération de l'environnement restera sans doute largement formelle. Ne sera-t-il pas toujours plus « raisonnable » de faire valoir les exigences économiques ? Toute approche dualiste, opposant implicitement, si ce n'est explicitement, environnement et développement ne peut conduire qu'à des interrogations posées en de tels termes, c'est-à-dire closes avant d'avoir été ouvertes.

D'autre part, doit-on attendre un apprentissage décisif à de nouveaux comportements en matière de choix de projet ? La question des variantes a immédiatement été rejetée du texte de loi. La réflexion sur les variantes visait à développer, à tous niveaux, l'imagination, le multiple, le choix, la réponse complexe à des situations complexes. Ce débat fut tout de suite réduit à des évidences discutables ; l'idée d'une solution optimale, proposée par la maîtrise d'ouvrage est restée l'idée normale, naturelle ; le maître d'ouvrage propose ce qu'il a de mieux et toute autre proposition serait artificielle ou même hypocrite ; si on ne fait pas confiance au responsable pour la meilleure solution, on ne lui fera pas confiance pour les variantes qu'il proposerait (17). Le texte du décret a cependant réintroduit la notion de variante, puisque devront être présentées dans l'étude d'impact « les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet présenté a été retenu ». Mais il est clair que, dans cette discussion, la

question de l'environnement — donc d'une évaluation globale des projets — risque d'être singulièrement marginale. Si le mot de variante revient, rien ne pousse à un renouvellement décisif des habitudes en cette matière.

2. Un renouveau dans l'exercice de la démocratie ?

Une première constatation mériterait d'être faite : grande orientation législative et réglementaire, l'étude d'impact aurait été bien inaugurée si elle avait fait l'objet, elle-même, d'une participation, d'une implication sociale inhabituelle. Qu'en a-t-il été ? Le Parlement a certes pu voter un cadre général ; mais chacune de ses tentatives pour préciser ce cadre a été repoussée : il entrait dans le cadre réglementaire. De ce fait, le projet a finalement été conçu par l'Administration, au sein d'un jeu de pouvoirs plus ou moins obscur, sans implication vraiment nouvelle de groupes sociaux organisés.

En second lieu, peut-on attendre un renouveau manifeste en matière institutionnelle ? Dans le cas de dossiers non soumis à l'enquête publique, la question apparaît pour le moins déplacée puisque la publicité de l'étude d'impact — reconnue comme le garant de l'objectivité et de la qualité de l'étude — ne sera effectuée que postérieurement à la prise de décision. En cas d'enquête publique, l'étude d'impact s'insère dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ; la procédure de l'enquête a certes été modifiée par le décret du 14 mai 1976 qui améliore le dialogue entre l'administration et les citoyens. Mais elle reste encore en deçà de ce qu'impliquerait un changement substantiel des modes habituels de développement. Ainsi, n'est-il pas question de diffuser périodiquement des bulletins de caractère officiels, faisant état des MISES A L'ETUDE DES PROJETS ; cette proposition du rapport du groupe de travail présidé par M. Delmon et portant sur « La Participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie » — Rapport non publié — prévoyait ce type de mesure ; une procédure obligatoire d'information à organiser en amont de l'enquête publique. Cela aurait été assuré par la voie d'un bulletin de caractère officiel qui aurait donné la liste des projets d'utilisation du sol mis à l'étude, qu'il s'agisse de projets d'équipements publics ou de projets privés nécessitant une autorisation administrative. Auraient été signalés, brièvement, le type de projet envisagé, le nom et l'adresse du promoteur, et le nom et l'adresse de la personne physique auprès de laquelle il était possible d'obtenir des informations sur le projet. La sanction juridique du défaut de cette procédure, ajoutait la commission, serait la nullité de l'enquête et, de ce fait, l'illégalité de la déclaration d'utilité publique (18).

Cependant un pas a été fait dans cette direction, puisque, au moment même de la parution du décret, le 12 octobre 1977, le Premier Ministre adressait une circulaire aux Ministres : « Pour ceux de ces projets qui auraient une incidence importante pour l'environnement, je vous demande, de votre propre initiative ou si vous êtes saisi par des élus ou des associations, d'organiser en liaison avec les préfets intéressés la publicité de l'étude d'impact avant que la décision d'exécution ou d'autorisation ne soit prise, suivant des modalités adaptées à la nature du projet (possibilité pour le public de consulter l'étude d'impact, réunion d'information, réunion de presse) » (19).

Et d'autres pas sont encore attendus à la suite des travaux de la commission Fougère.

On notera qu'outre cette question de l'information se pose celle de la répartition des pouvoirs. L'amélioration souhaitée de l'information est-elle accompagnée d'un transfert de pouvoir qui, seul, peut donner un intérêt et un sens à une meilleure information ? Bien sûr, le sujet est extrêmement difficile. Il ne peut être question de priver les pouvoirs publics des moyens de décisions nécessaires, ni de mettre en cause le principe de la délégation. Mais il reste que la situation actuelle d'inégalité trop forte dans les possibilités qu'ont les divers groupes organisés de peser sur les décisions ne peut être tenue pour satisfaisante. L'information sans pouvoir est un non-sens. Dans une telle construction il est à craindre que l'offre de « dialogue » ne trouve pas d'écho. Pire, elle risque seulement de rendre plus difficile encore le fonctionnement habituel des procédures : car les exigences croissent avec la connaissance, et le blocage est d'autant plus déterminé qu'est ressentie l'impuissance.

Sur ces interrogations capitales, difficiles mais qui appellent réponse, il convient de rester attentif, de ne craindre ni l'innovation ni l'expérimentation. On observera avec intérêt de quelle manière un ensemble de dispositions peuvent venir compléter la procédure d'étude d'impact qui, en premier lieu, a pour objet de mieux informer le décideur beaucoup plus que de redistribuer des pouvoirs.

Conclusion : l'enjeu

Les études d'impact permettront certainement une meilleure insertion dans les sites des opérations de développement ; une meilleure information sur ces travaux également. Elles sont un bon complément aux pratiques courantes. Seront-elles plus ? Il est peut-être trop tôt pour le dire, malheureusement. Et pourtant il devient de plus en plus difficile de tabler sur une poursuite des tendances qui ont prévalu jusqu'à maintenant : peut-on mener longtemps encore un développement non profondément relié aux processus naturels et sociaux qui forment la trame de notre environnement ? Peut-on parler sur une acceptabilité sociale sans limite et laisser le soin aux seuls spécialistes « compétents » de définir, au travers de grandes actions, les « choix de société » qu'il sera de plus en plus difficile de présenter comme des « nécessités techniques absolues » pouvant seulement faire l'objet d'une « information » ? L'enjeu, pour nos sociétés, se définit peut-être aujourd'hui moins en termes de capacité technique qu'en termes de capacités sociale et politique. Dès lors, on ne saurait se contenter des études d'impact à disposition. Dans l'immédiat, il convient naturellement d'en faire le meilleur usage...

Patrick LAGADEC

Ingénieur de recherche
Laboratoire d'économétrie
de l'École Polytechnique

(16) Débats parlementaires, Séance du 18 mai 1976, Sénat.

(17) Débats parlementaires, Séance du 22 avril 1976, Assemblée Nationale.

(18) La participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie, janvier 1976, non publié (p. 47).

(19) Les études d'impact sur l'environnement, LE MONITEUR DES TRAVAUX PUBLICS ET DU BATIMENT, 24 octobre 1977, (p. 29).