

L'étude d'impact : instrument d'évaluation des décisions lourdes

par PATRICK LAGADEC *

Le texte qui suit rappelle les exigences des procédures américaines en matière d'études d'impacts et les règles moins sévères adoptées en France avec la loi sur la protection de la nature, avant de resituer ces dispositions — qui souffrent encore d'insuffisances — dans leur cadre général: celui d'une approche fondamentalement corrigée des questions de développement. En France, une grande distance reste encore à parcourir pour arriver à de nouvelles démarches qui permettraient une meilleure harmonisation du développement et de la mise en valeur de l'environnement, une meilleure maîtrise sociale de la croissance: nous entamons l'analyse de cet écart, dans une seconde partie, en nous appuyant sur une étude de cas (1). Les lieux stratégiques d'une telle conduite du développement — lieux d'application privilégiés des nouveaux instruments proposés — ne sont pas seulement constitués d'actions remarquables par leur envergure: c'est pourquoi, dans un troisième temps, nous proposons un début de réflexion sur la notion de décision lourde qui invite à considérer les interventions, non pas selon leur nature propre, mais selon leur importance relative pour le milieu qui les reçoit.

S'il est un domaine où la nécessité d'une « nouvelle croissance » harmonisant mieux les objectifs du développement et ceux de la mise en valeur de l'environnement est aujourd'hui perçue de façon aiguë, c'est bien celui des

* L'auteur est chargé de recherches au CIRED (Centre international de Recherche sur l'Environnement et le Développement). Ce texte s'appuie sur une thèse de 3^e cycle (Lagadec, 1976) et reprend très largement une étude réalisée avec l'appui et pour le compte du ministère de la Qualité de la vie (« Décision lourde et environnement: quelques éléments pour la conduite d'une nouvelle croissance », juin 1976).

(1) Cas du projet d'implantation d'un complexe pétrolier aux abords de la rade de Brest, dont un résumé est présenté en annexe.

grands projets d'aménagement et des ouvrages d'envergure: l'opinion publique montre une sensibilité extrême à l'égard des modifications qu'ils apportent au milieu, et elle leur oppose des refus sans cesse plus nombreux et déterminés.

Il devenait urgent de monter des dispositifs légaux (loi-cadre pour l'environnement) et institutionnels (études d'impacts, notamment), tant on était démuné d'instruments pour répondre aux difficultés rencontrées. Au moment où en France, ces mécanismes s'élaborent et se mettent en place, il convient de fournir un travail continu pour aider à la conduite des transformations nécessaires. Il importe notamment de suivre la définition des nouveaux instruments proposés pour les rapporter aux objectifs d'une croissance mieux articulée aux préoccupations d'environnement, d'analyser les difficultés à surmonter pour l'introduction effective des changements nécessaires, de préciser, sans insuffisance ni excès, le domaine d'application des procédures préconisées.

Les pages qui suivent examinent tour à tour ces différentes questions.

DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS D'ENVERGURE

L'EXPÉRIENCE DES ÉTATS-UNIS

1. Une plate-forme juridique: la NEPA

C'est le 1^{er} janvier 1970 que le Congrès des États-Unis adoptait la « Loi nationale sur la politique de l'environnement » — NEPA — qui, depuis, a inspiré bien des dispositifs en d'autres pays. L'article 2 qui présente l'objet de cette loi esquisse les grandes lignes d'une croissance renouvelée dans ses objectifs et ses modalités:

« La présente loi a pour objet de définir une politique nationale susceptible de promouvoir une harmonie agréable et féconde entre l'homme et son environnement; de stimuler les efforts faits pour empêcher ou réparer les dommages causés à l'environnement et à la biosphère, et pour contribuer à la santé et à la prospérité de l'homme: de perfectionner la connaissance de l'écologie et des ressources naturelles importantes pour la nation... »

L'article 101 de la loi traduit une évolution sensible des attitudes à l'égard du développement économique: le Congrès se dit « conscient des effets profonds de l'activité humaine sur les rapports qui existent entre tous les éléments de l'environnement naturel », conscient également « de l'intérêt capital que présentent pour le bien-être et le progrès général des hommes, la restauration et le maintien de la qualité de l'environnement ».

L'article 102 guide plus précisément l'action. Il fait tout d'abord valoir l'idée de la transformation nécessaire des approches de planification et de décision: est requis un « esprit interdisciplinaire », un « usage intégré des sciences naturelles et sociales ». Il ne vise donc pas une simple préoccupation écologique, inscrite à la marge des autres préoccupations, mais une démarche renouvelée en profondeur. Il fait aussi obligation aux services fédéraux de mettre au point les méthodes et procédures qui permettront de « tenir compte non seulement de considérations économiques et techniques mais encore de facteurs non immédiatement mesurables tels que les valeurs et les agréments de l'environnement »: il souligne que ces procédures sont à mettre en œuvre « avant toute prise de décision ». Enfin, le paragraphe de cet article correspond à l'inscription dans la loi elle-même du contenu du rapport devant accompagner tout projet d'action des services fédéraux: cinq points sont à étudier: les effets que la mesure proposée aurait sur l'environnement: ses effets défavorables inévitables: les variantes possibles à la solution proposée (un paragraphe spécial — § D — est consacré à cette obligation d'examiner les alternatives); les incidences à long terme d'une utilisation à court terme de l'environnement; les engagements irréversibles et irréparables qu'impliquerait le projet. Il est précisé que ce document doit comporter les avis des organismes consultés et être mis à la disposition du public.

Dans son sixième rapport annuel, le *Council on Environment Quality* (CEQ) souligne l'importance capitale qu'a représenté cette loi:

« La NEPA a exigé de toutes les agences fédérales qu'elles développent des capacités et analyses saines en matière d'environnement, dans leur planification et processus de prises de décision, pour élargir leur examen des variantes, pour planifier avec d'autres agences, pour informer et impliquer le public à chaque phase de la démarche. La plupart de ces exigences étaient perçues depuis longtemps comme des objectifs désirables, mais elles ne furent pas traduites dans les faits avant que la NEPA ne devienne loi » (CEQ, 1975, p. 654).

La NEPA a servi de base pour le développement d'une législation importante concernant la protection du milieu naturel. Des lois spécifiques (eau, air, usage de pesticides...) rendent possibles des recours juridiques contre une action jugée contraire aux obligations en vigueur. Le constat d'impact, procédure dont les grandes lignes sont déjà très bien inscrites dans l'article 102-C de la NEPA, est l'outil qui permet précisément d'examiner une action (qu'il s'agisse d'un projet d'aménagement, d'une opération d'engineering, d'une loi, d'une réglementation...) au regard des lois existantes.

2. Une procédure réglementaire: l'Environmental Impact Statement (EIS).

Précisée le 2 mai 1973, cette procédure, prolongement logique de la NEPA, est remarquable à plusieurs titres. Elle oblige les agences fédérales à examiner

leurs actions d'un point de vue interdisciplinaire, à donner une large publicité aux effets de leurs interventions, à prendre en compte l'examen des variantes — dont celle « ne rien faire » — autant de conduites qui peuvent favoriser une meilleure pratique de la croissance. C'est bien, en effet, l'ensemble des impacts qui est pris en compte: impacts sur le milieu naturel, sur le tissu socio-économique également; l'étude d'impact vise plus qu'une simple description écologique: une connaissance de la portée globale des actions envisagées.

Les deux exigences de base qui structurent la démarche méritent d'être détaillées. Elles sont les suivantes:

A. *L'engagement des autorités responsables* sur une déclaration rendue publique des impacts du projet sur l'environnement. Ce document doit comporter les points mentionnés ci-dessous:

a) Une description de l'action envisagée: présentation de l'opération, de ses buts, de ses impacts sur l'environnement, accompagnée et illustrée de toutes les données techniques, cartes et schémas nécessaires à la compréhension et aux commentaires du public; il faut, plus globalement, décrire la région, l'environnement tel qu'il existe avant l'opération, les effets à prévoir sur les autres projets en cours, les cumuls d'impacts à attendre du fait des multiples actions engagées. Toutes les sources d'information doivent être très clairement indiquées.

b) Une analyse du projet relativement aux objectifs de la région: est attendue une explication des cohérences et incohérences existant entre le projet et ces objectifs, une justification de l'opération malgré les incohérences existantes.

c) Une description des effets indirects du projet qu'ils se rapportent aux activités économiques ou aux conditions naturelles.

d) Une description des actions alternatives et de leurs impacts sur l'environnement. Les avantages, coûts, risques attachés à ces variantes doivent être présentés pour qu'aucune possibilité de choix ne soit prématurément écartée; parmi elles figurent notamment le report et l'abandon du projet.

e) Une étude des perspectives d'utilisation à long terme de l'environnement pour bien mettre en évidence la relation existant entre l'utilisation à court terme du milieu et la sauvegarde de possibilités pour l'avenir.

f) Un examen spécial consacré aux ressources rares affectées par le projet et aux effets irréversibles qu'il entraîne.

g) Une identification des actions correctives à entreprendre pour contrebalancer les effets négatifs attendus.

h) Des analyses coût-avantage, toutes les précisions devant être fournies relativement aux effets négatifs non pris en compte.

i) Une fiche-résumé comportant le nom de l'opération, son but, ses impacts, les principales alternatives considérées, la liste des organismes consultés, le nom de l'agence responsable, les nom, adresse et numéro de téléphone de la personne à joindre pour obtenir des compléments d'information.

B. *L'organisation d'une consultation du public*, la plus large possible, et réalisée au tout premier stade du projet. Cette consultation repose sur les obligations suivantes:

a) La discussion doit s'engager au plus tôt, et non pas sur l'idée encore floue d'une esquisse de projet mais à partir d'un document écrit provisoire, comportant les points énoncés en 1).

b) L'accès aux études doit être facilité: des exemplaires de la déclaration provisoire doivent être adressés à tous ceux qui en font la demande, et plus encore, on doit s'efforcer de faire connaître l'existence du document; celui-ci sera distribué gratuitement ou, à la rigueur, au coût du tirage.

c) En cas d'absence de déclaration d'impact, l'agence responsable est tenue de faire savoir publiquement pourquoi elle a jugé inutile d'entamer la procédure.

d) La consultation doit intervenir avant que la moindre option n'ait été prise relativement au projet.

e) Le public (individus, organismes) est invité à faire des commentaires concrets, précis, sans s'embarrasser de questions de forme: sur les impacts de l'action proposée et des alternatives; sur les interactions possibles avec des opérations déjà en cours qui n'auraient pas été notées par les responsables; sur les moyens à mettre en œuvre pour contrôler les effets de l'opération. Un temps suffisamment long doit être laissé pour cette consultation.

f) Le rapport final de déclaration d'impact doit être élaboré à partir du document provisoire et des commentaires qu'il a suscités: les plus importants de ces derniers devront figurer en annexe, intégralement ou en résumé. Le rapport final sera largement diffusé.

g) Un délai minimum de 30 jours est prescrit avant tout début de mise à exécution du projet. Il est alors possible d'attaquer le projet en justice s'il apparaît que l'étude est mal faite ou que le projet ne respectera pas les lois visant la protection du milieu naturel.

La procédure de constat d'impact qui s'applique aussi bien aux services de l'Équipement qu'à la Commission à l'énergie atomique ou au département de la Défense ne permet pas, en elle-même, le blocage d'un projet. Son mérite est autre: elle oblige à l'explicitation des éléments du choix, notamment de ses effets à long terme et sur l'environnement: au-delà, elle constitue un outil d'apprentissage pour une société — agences fédérales, associations, responsables divers... — en quête d'une meilleure maîtrise de son développement.

Au-delà de ce contrôle « externe », il faut bien mesurer l'intérêt de l'auto-contrôle que la procédure tend à développer: d'eux-mêmes, dans certains cas, les organismes fédéraux s'abstiennent de donner suite à des projets au vu des résultats d'études d'impact: mieux, ces dernières deviennent parfois autre chose que des garde-fous quand la dimension environnement est étroitement intégrée au processus de décision: c'est ainsi que certaines agences font d'emblée des propositions tenant compte de l'environnement, et en arrivent, pour enrichir leurs propres analyses de variantes, à utiliser largement le constat d'impact.

C'est alors que l'EIS prend sa véritable dimension, et devient « le signe tangible d'un processus de planification et de prise de décision » renouvelé, le « reflet d'une analyse continue », et non plus seulement une fin en soi (CEQ, 1975, p. 625).

Il ne faudrait pourtant pas s'illusionner sur ces dispositions américaines: comme nous allons le voir, elles ne sont pas exemptes d'insuffisances.

3. *Quelques réflexions sur le dispositif américain*

L'expérience américaine suscite différentes réserves. La première a trait aux délais qu'entraîne la procédure. Avec l'habitude et une intégration plus systématique de la dimension environnement dans les processus de décisions, ces délais devraient pouvoir diminuer; mais il reste nécessaire de supporter un coût en temps pour obtenir une meilleure maîtrise des actions qui engagent le long terme et la critique ici énoncée n'est donc qu'en partie recevable. Il importe seulement de mettre au point les procédures les plus judicieuses relativement à ce problème.

La seconde vise la portée des mécanismes mis en place, et dénonce leur insuffisance à cet égard: les actions privées restent non contrôlées, comme les projets des États qui ne requièrent pas de concours fédéral (ce dernier manque tend à se combler au fur et à mesure que les États adoptent leurs propres procédures de constat d'impact).

En troisième lieu, des critiques dénoncent le caractère dénaturé de certaines études menées: ainsi, il est fait état de constats d'impacts démesurément volumineux, ce qui, finalement, est aussi grave que l'absence d'étude puisque personne ne peut lire facilement le document produit qui contient plus de descriptions inutiles que d'analyses claires de variantes.

Ces questions « techniques » portent déjà les interrogations énoncées, au regard de la « participation » des citoyens. Des interrogations fondamentales sont ici formulées: comment le pouvoir est-il partagé? qui peut faire des études d'impact, avoir accès aux informations, engager des scientifiques pour mettre en cause ou défendre telle ou telle étude? L'accès à ces moyens est déterminant; il commande finalement le succès ou l'échec d'une politique de participation, ou, plus exactement, de maîtrise sociale des décisions. C'est à partir de ces dernières questions que l'on peut mieux situer les réflexions de la *National Commission on Water Quality* (Rapport, Nov. 1975, partie I, pp. 70-71) s'interrogeant sur la faible participation du public à ses activités d'évaluation d'impact: « Étrangement, malgré les opportunités offertes, la participation des citoyens a sans doute décliné. On peut identifier quelques raisons: un déluge de papiers est déversé sur le citoyen qui ne sait plus où sont les points critiques: les consultations sont tardives et trop formelles; elles apparaissent à certains officiels responsables n'avoir pour but que de permettre au public d'agiter ses sentiments; certains voient les problèmes posés comme purement techniques, ne nécessitant pas de consultation; celle-ci est désordonnée, organisée à tout moment, et finit par disperser les énergies des communautés concernées... Finalement,

l'occasion est donnée de participer mais il n'y a ni encouragement ni assistance pour cela: l'EPA (Agence pour la protection de l'environnement) n'a d'ailleurs pas de budget spécifique pour l'aide à la participation du public. »

A cette question sur les pouvoirs, s'en ajoute une autre, fondamentale: jusqu'où est mené le réexamen des modalités et objectifs de croissance dont dépend finalement le poids réel des constats d'impact? Accepte-t-on de s'interroger sur le style de consommation, par exemple, lorsque l'on débat de projets énergétiques ou autoroutiers? Il ne semble pas. Il est indiqué, c'est un autre exemple, que le département de la Défense a été amené à respecter les ressources naturelles lors de la construction de ses nouvelles casernes... Est-ce là un acquis décisif ?

Ces deux problèmes-clés se retrouvent naturellement dans les orientations françaises en matière de constat d'impact.

L'ADOPTION DE LA LOI FRANÇAISE SUR LA PROTECTION DE LA NATURE

L'article 2 est l'essentiel de ce texte: relatif aux études d'impacts, il était à l'origine peu précis, énonçant seulement: « 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 ». La définition des modalités d'application était renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Cette simple déclaration générale fut amendée par le gouvernement pour la discussion parlementaire des 22-23 avril 1976. D'une part, les documents d'urbanisme entraient dans le champ couvert par l'article 2, d'autre part il était précisé que le Conseil d'État devrait fixer:

— « le contenu de l'étude d'impact qui comprendra au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour réduire les conséquences éventuelles négatives au regard des préoccupations d'environnement:

— « les conditions de la consultation de l'étude d'impact à l'occasion de la mise à l'enquête publique des projets:

— « la liste limitative des ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leurs caractéristiques, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact » (Amendement n° 70).

Au cours des débats, des compléments de grande portée furent ajoutés au texte:

— Si une requête est déposée contre une décision d'approbation d'un projet visé par la loi pour le motif d'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie

donnera droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée, dès la constatation de cette absence.

— Le Conseil d'État devra « fixer les conditions dans lesquelles l'étude d'impact sera rendue publique », ce qui renforce les possibilités de contrôle prévues par l'amendement n° 70.

— Les associations agréées par le ministère de la Qualité de la vie (sur la base du respect absolu des dispositions de la loi de 1901 et de « l'appréciation subjective » du ministère) pourront participer à des organismes publics et exercer leurs droits en cas de préjudice direct ou indirect.

— Le constat d'impact devra préciser les mesures envisagées, non seulement pour « réduire les conséquences négatives d'un projet », mais pour « supprimer ou compenser dans toute la mesure du possible les conséquences dommageables pour l'environnement ».

— Enfin, fut mis en cause le principe de fixer une liste limitative d'ouvrages qui, « en raison de leur nature ou de leurs caractéristiques ne seraient pas soumis à la procédure d'impact »; le Sénat préféra la formulation suivante: « en raison de la faiblesse de leur répercussion sur l'environnement ». Dans le même sens, les députés précisèrent: « les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou de leur incidence sur le milieu naturel peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ».

Le 11 juin 1976, en seconde lecture, le Sénat adoptait ces dispositions qui prenaient donc un caractère définitif (loi sur la protection de la nature, 10 juillet 1976).

Malgré ces précisions successives apportées au texte, quelques questions demeurent:

— Pourra-t-on se libérer comme il conviendrait de la notion de taille du projet qui fut la référence dominante dans les débats jusqu'à l'adoption de l'amendement prévoyant de retenir aussi le critère de l'incidence des projets sur le milieu? Peut-on mieux définir les projets finalement concernés, pour guider l'action de façon plus précise?

— Il n'est pas question, semble-t-il, d'une étude d'impact globale, dépassant le domaine écologique: ne risque-t-on pas de rester très en retrait des possibilités offertes par un texte comme celui des États-Unis qui, en principe, permet cette appréciation globale des décisions?

— De même, l'étude systématique des variantes d'une action n'a pas été retenue (amendement Mesmin refusé): ne perd-t-on pas ici un puissant moyen d'apprentissage à une meilleure planification?

— La place accordée à la consultation, même accrue, reste sensiblement inférieure à celle que prévoit le dispositif américain dont on a indiqué les limites.

L'administration suffira-t-elle pour réaliser la « nouvelle croissance » souhaitée ?

— Finalement, l'interrogation la plus importante est sans doute la suivante : les dispositions prises pourront-elles rapidement traduire une nouvelle approche des actions de développement, ou resteront-elles des procédures appliquées — quand elles le seront — à la marge, une fois les décisions adoptées (même si elles ne sont pas encore engagées) pour satisfaire des préoccupations pensées comme secondaires ? S'agira-t-il donc du « reflet » d'une approche renouvelée, ou d'un appareillage administratif de plus, que l'on s'accordera vite, de surcroît, à n'appliquer qu'aux décisions non essentielles.

Ces questions conduisent à resituer l'usage des instruments proposés dans le cadre d'une nouvelle approche de la planification.

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LES ÉTUDES D'IMPACTS

Il est fort possible, comme le montrent les questions posées ci-dessus, de réduire la portée des dispositions législatives et réglementaires prises en matière d'environnement. Il est aisé de dénaturer le texte et l'esprit d'une loi : s'agit-il d'élaborer des documents analysant un projet de façon globale ? On risque de vouloir se contenter de vérifications rapides ou de justifications hâtivement fondées, dans le seul souci de satisfaire, en apparence au moins, un règlement jugé inopportun. Le jeu est aisé : il suffit d'oublier quelque variante essentielle — par exemple, celle « ne rien faire » — de jouer sur des critères, des évaluations, des pondérations, pour asseoir « scientifiquement » une option déjà retenue. S'agit-il d'organiser une consultation du public ? On risque, là encore, de jouer sur des techniques pour « faire passer » les projets décidés (par exemple : consultation du public en période de vacances, ou aux seules heures de travail, déroulement des discussions avec des responsables dont on dépend pour l'obtention d'autres crédits etc.) et non point dans le but de favoriser un véritable contrôle social des grandes décisions.

Là n'est pas la voie vers une autre croissance, ni le cadre qui convient aux études d'impacts. Celui-ci se dessine à partir de trois exigences fondamentales, à observer dans la planification des actions d'envergure :

— L'élargissement du champ d'étude et de l'horizon temporel qui donne toute son importance à l'examen des variantes, au souci de ménager la plus grande marge de liberté pour l'avenir.

— L'adoption d'approches systémiques, transsectorielles et transdisciplinaires qui bouleversent les conceptions classiques en matière de gestion par objectifs sectoriels.

— La priorité à accorder aux aspects institutionnels de la prise de décision sur les outils formels d'aide à la décision, ce qui conduit à envisager la planification comme un processus continu d'interaction entre les planificateurs et les parties engagées dans — ou affectées par — la mise en œuvre d'une action; dans cette perspective est reconnue l'existence de groupes sociaux divers, aux intérêts et stratégies spécifiques et souvent en conflit. Dès lors, par exemple, la participation d'associations n'est plus perçue comme concurrence dangereuse pour l'expert: elle devient la possibilité même d'une action sociale à long terme qui ne se masque pas les problèmes de valeurs, de choix d'objectifs.

En ce qui concerne la réalisation précise du constat d'impact, la démarche que nous préconisons prend appui sur trois grandes approches utilisées de façon intégrée:

— L'évaluation technologique (*Technology Assessment*) qui consiste, en résumé, à examiner les options possibles en appréhendant conjointement technologie, société et milieu naturel (Hetman, 1973).

— La planification participative et stratégique qui revient à identifier les groupes sociaux impliqués par une décision, à mesurer les impacts à attendre de l'action proposée sur ces groupes, à leur donner des moyens d'analyse et la possibilité de faire valoir leur point de vue, leur propre rationalité; ce qui conduit, notamment, à concevoir l'idée d'études d'impacts multiples, représentant des intérêts divers et non à se satisfaire d'études menées par les seuls promoteurs des opérations en cause (2).

— L'approche écologique qui conduit à approcher les systèmes naturels selon leurs caractéristiques spécifiques, leurs cycles, leur dynamique, leurs points de sensibilité, etc.

C'est sur cette base que nous avons mené une évaluation du projet de la raffinerie de Brest dont nous donnons certains résultats ci-après (partie suivante). Ce projet, retenu par les responsables dans le but général de développer l'économie de l'extrême-ouest français, consistait à implanter un complexe pétrolier (raffinerie de 3-4 millions de tonnes, appontement pour navires de 200 000 tonnes en rade de Brest, zone de stockage) sur les rives d'un espace marin semi-fermé, dont l'intérêt biologique tout particulier, (déjà exploité et très prometteur pour l'avenir, en cas de percées dans le domaine de l'aquiculture) risquait ainsi d'être irrémédiablement mis en cause. Nous avons conduit une exploration technologique, sociale, et d'environnement de l'expérience pour dégager les nœuds d'interrelation de ces diverses dimensions, nœuds qui cau-

(2) L'Équipement pour les autoroutes, l'EDF pour les centrales, la SNCF pour le TGV, Rhône Poulenc et Uginé Kuhlmann pour les produits chimiques...

saient problèmes et conflits (Lagadec, 1976). Il apparaît que seules des analyses d'impacts aussi larges qui, par exemple au niveau de l'analyse économique, tentent de réaliser des bilans par acteurs et non seulement des bilans globaux, qui introduisent la dimension long terme dans l'étude des conflits, qui examinent de façon précise les variantes possibles d'un projet, dont celle « ne rien faire », peuvent satisfaire les exigences d'une réorientation de la croissance. Il faut ainsi dépasser très largement la simple étude d'impact écologique qui risque seulement de renforcer la bonne conscience des uns par suite du devoir accompli, et l'inquiétude des autres, vite renvoyés par les premiers aux « impératifs » économiques, technologiques ou sociaux, non réexaminés dans une perspective renouvelée.

EN FRANCE, AU-DELA DES TEXTES, UN TISSU D'HABITUDES A CORRIGER

Ce n'est certes pas dans un désert juridique que va être implantée la procédure d'étude d'impact prévue par la loi sur la protection de la nature (3).

Mais, à l'examen des textes, nous préférons celui des tendances profondes qui se révèlent au travers des expériences de prise de décision. Dans le cas que nous allons examiner, toutes les autorisations furent réunies (commission départementale d'hygiène, grande commission nautique, autorisation du service des Mines, jugement favorable du tribunal administratif, etc.). Pourtant, l'environnement, au sujet duquel se posaient des questions capitales (irréversibilités éventuelles), ne fit pas l'objet d'une grande attention. Les procédures habituelles de mise en œuvre des projets, la conception qui prévalait de la planification ne permettaient d'ailleurs pas que l'environnement fût bien pris en compte. Ce sont ces attitudes profondes qu'il s'agit de faire évoluer si l'on veut éviter que les textes ne soient dénaturés comme on l'a indiqué précédemment.

LA PRISE EN COMPTE DIRECTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA PLANIFICATION DE PROJETS: UNE NÉCESSITÉ ESQUIVÉE

1. Une naïveté première

La préoccupation pour l'environnement est sans doute trop nouvelle pour que les responsables de grands projets ne tendent pas à lui réserver une attention

(3) Articles L.451-1 ou L.25-1 du code de l'urbanisme, circulaire interministérielle du 26 novembre 1973 sur la consultation d'experts en écologie pour l'aménagement du littoral, etc.

très marginale. considérant que la priorité ne saurait être donnée qu'à la croissance surtout si les besoins économiques se font pressants. De ce fait, l'examen des impacts possibles d'une opération n'est pas spontanément opéré de façon approfondie, bien au contraire. On observe plutôt un survol rapide des effets à attendre du projet. Rapportée aux exigences d'un constat d'impact, cette vérification hâtive apparaît d'une naïveté assez surprenante, même si elle s'explique fort bien.

Cela transparait clairement dans le cas de l'implantation du complexe pétrolier en rade de Brest : dans le document officiel qui faisait le point des études menées entre 1969 et 1971, était ainsi expliqué, avec le plus grand sérieux, que le projet ne poserait aucun problème d'environnement puisque l'installation serait semblable à celle de Vernon (Eure) qui avait fait l'objet des éloges d'un éminent professeur, dont on mettait en valeur la citation suivante, en guise de démonstration :

« Les installations de la raffinerie s'intègrent dans le paysage sans pour autant y être camouflées ou travesties. Les couleurs se marient avec celles du ciel et de la terre. Des arbres rendent le monstre pétrolier invisible des alentours. Et même, au voisinage des tours géantes bordées de tuyauteries, les alouettes des champs égrènent leurs mélodies et se livrent à des acrobaties aériennes... » [II (1) p. 10] (4).

Forts de cet avis, les auteurs de l'étude brestoise pensaient pouvoir affirmer que, bien mieux, le projet constituerait un facteur essentiel pour la protection générale du milieu :

« Si l'on se souvient que tous les effluents liquides du complexe pétrolier seront sévèrement traités pour respecter les normes du Conseil supérieur d'hygiène valables pour les installations ostréicoles, il est hors de doute — mais paradoxal en apparence — que le complexe pétrolier décidé ne peut qu'améliorer la qualité générale des eaux de la rade en imposant à tous des traitements au moins aussi sévères » (1 p. 12).

De tels raccourcis ne peuvent suffire. Mais la tentation est alors grande de les dépasser dans un comportement de fuite — d'autant plus marqué d'ailleurs que les questions posées sont complexes — et non par un effort soutenu de lucidité. Le cas brestois donne de nombreux exemples de cette fuite si commode, apparemment, pour un responsable pressé par d'autres problèmes urgents.

2. Des comportements de fuite

a) Le refus d'examiner la question de l'environnement

Le plus sûr moyen de pouvoir continuer à appliquer les règles habituelles,

(4) Les notes entre crochets renvoient à la « Bibliographie-référence », partie II.

même si elles sont largement insuffisantes, est sans doute de ne pas examiner avec précision les questions délicates posées par l'implantation d'un projet.

Dans le cas brestois, il s'agissait de savoir si une activité pétrolière était compatible avec un développement de la conchyliculture et de l'aquiculture. Cette interrogation fut naturellement au cœur de la réunion du 27 avril 1973 à la préfecture du Finistère qui rassembla la plupart des personnalités intéressées au projet. Les scientifiques présents firent état de leurs réserves. En écho, comme en atteste le compte rendu officiel, les responsables se contentèrent d'affirmer que la compatibilité était « établie sur le plan scientifique », que d'« exceptionnelles mesures de sécurité » seraient prises et que, de toute manière, la décision était « irréversible ». La vigueur du propos devait tenir lieu de démonstration [II (2)].

b) Le déplacement de la question

Un projet est dénoncé, ses responsables mis en cause: une nouvelle fuite consiste à diluer la discussion dans un examen superficiel des pollutions existantes, principalement d'ailleurs les pollutions émises par ceux-là mêmes qui protestent contre l'opération et ses nuisances. La tendance est alors de rechercher d'autres sources de nuisances et, sans examen des synergies ou des effets cumulatifs possibles, de s'appuyer sur l'existence de ces autres sources de dégradation pour justifier le projet discuté. C'est la logique enfantine de l'excuse: ma pollution est acceptable dès lors que je montre qu'il en existe d'autres.

C'est ainsi que, dans la discussion des nuisances à attendre du complexe pétrolier, on fit état des pollutions provenant des activités de la Marine nationale, du port de commerce, des flotilles de pêche, etc. Dès lors, soutenaient les responsables, ne fait-on pas un mauvais procès au projet pétrolier? [II (3)].

L'argument fut poussé à l'extrême par le président de la Chambre de commerce qui, dans une allocution, fustigea ceux qui, « sous couvert de la pollution, en arrivent à retarder le progrès et dont les actes ne sont pas en accord avec les idées »; il poursuivait:

« Ces mêmes personnes polluent la rade, inconsciemment peut-être. Il suffit d'aller le long du rivage, il suffit de les voir jeter les déchets de poisson à l'eau, il suffit de voir certains de leurs locaux autour desquels pullulent les rats... Bref, tout le monde (à commencer par ceux qui parlent de défense de l'environnement) pollue, et l'on ne voit pas pourquoi on refuserait l'implantation de la raffinerie: si on le fait, c'est que l'on est contre l'industrialisation, contre le progrès » [II (4)].

c) Le refus des études et/ou le refus de leur publication

Cette attitude fut particulièrement dénoncée par les opposants au projet brestois. Ils réclamèrent à maintes reprises que des études soient effectuées par

l'ISTPM et le CNEXO (5). A ce dernier organisme, une recherche fut effectivement confiée, alors que l'opération était déjà engagée, du point de vue foncier notamment. Son rapport [II (5)] fut encore l'objet d'une dure bataille au moment de sa remise aux autorités: celles-ci firent état de moyens de tirage insuffisants pour en assurer la diffusion.

La presse traduisit ainsi la logique du comportement observé:

« Éviter tout tapage autour de la raffinerie, laisser les choses suivre leur cours, comme si de rien n'était, telle semble être la ligne de conduite présente des tenants du complexe pétrolier. Ce rapport, pourtant, nous l'avons eu... » [II (6)].

Au cours du débat relatif au choix nucléaire, la même tendance à refuser l'ouverture des dossiers (ou leur constitution) fut aussi dénoncée:

« Nous sommes des citoyens à qui leur formation permet de lire les dossiers techniques. Notre but est donc de soumettre les documents officiels à la critique scientifique. Pour cela, il faudrait y avoir accès, et ce n'est pas le cas. » [II (7)].

d) *La publication d'un grand nombre de données approximatives voire fausses*

Sur cette nouvelle ligne de défense, tout se passe comme si, au travers d'une inflation de données plus ou moins exactes, on cherchait à décourager le citoyen de comprendre quelque chose aux effets réels du projet, à obtenir que l'opinion accepte toutes les thèses, découragée de démêler le vrai, du presque vrai et du faux. Dès lors, espère-t-on peut-être, les responsables pourraient se voir accorder le bénéfice du doute.

L'allusion vague à des réussites lointaines en matière de cohabitation pétrole-conchyliculture fut ainsi un genre employé par les responsables brestois qui dénoncèrent d'ailleurs une attitude voisine chez leurs adversaires. Il fut de la sorte question de succès obtenus dans l'étang de Thau, dans la baie d'Hiroshima en matière de conchyliculture. Ces réussites firent chaque fois l'objet de démentis de la part de l'ISTPM: mais ces derniers n'empêchèrent nullement les responsables de conserver leurs exemples comme preuve du bien-fondé du projet. La même pratique fut dénoncée aussi dans le début nucléaire:

« Nous accusons le gouvernement et EDF de se livrer à une campagne d'intoxication en éludant les problèmes graves » [II (7)].

Cette attitude prépare d'autres comportements de fuite: quand le citoyen ne sait plus distinguer les éléments de vérité dans un dossier devenu inextric-

(5) Institut scientifique et technique des pêches maritimes, Centre national pour l'exploitation des océans.

cable, les responsables peuvent hausser le ton, dénoncer ceux qui « polluent les esprits » (la presse, les scientifiques...) et rappeler à la « raison » l'opinion publique égarée.

e) *La promesse solennelle, l'affirmation voulant se placer au-delà des polémiques et du doute*

L'absence d'examen sérieux et de connaissance approfondie du projet et de ses impacts ne conduit toujours pas à plus de réserve et d'effort de lucidité. Au contraire, une sécurité est recherchée dans l'emphase et la force du verbe.

L'expérience brestoise illustre encore bien clairement ce comportement: voici quelques exemples d'engagements aussi solennels que peu fondés:

« Jamais nous ne laisserons polluer la rade! » [II (8)].

« Elle (la Chambre de commerce) est certaine que le complexe pétrolier pourra se développer sans porter atteinte aux autres activités pour lesquelles elle s'engage à tout mettre en œuvre pour assurer la protection de l'environnement et faciliter le développement » [II (9)].

f) *La mise en cause des scientifiques et de la science*

Les doutes des scientifiques, leur image sociale, l'insistance qu'ils mettent le cas échéant, à dénoncer le peu de sérieux des responsables, en font rapidement des cibles privilégiées. Faute de dossier suffisamment solide, seule la fermeté du propos tient encore lieu de démonstration et un clivage est bien vite introduit par les promoteurs entre les gens « sérieux » et les « scientifiques irresponsables », parfois — ou même souvent — dans l'erreur:

« Il y a les écologistes soucieux de préserver la nature et qui sont appelés les scientifiques à côté de gens qui, eux, font de l'économie » [II (10)].

« L'un de mes anciens professeurs en Sorbonne disait volontiers: « Lorsqu'un scientifique vous affirme qu'un phénomène existe, vous pouvez le croire, mais lorsqu'il vous dit qu'une chose est impossible, c'est beaucoup moins sûr; la preuve en est que le progrès scientifique est précisément constitué par la réalisation de ce qui a été précédemment jugé impossible par d'autres » [II (11)].

« Un professeur du Collège de France avait bien démontré scientifiquement que les voyages en train à plus de 25 km/h dans les tunnels seraient mortels pour les voyageurs » [II (12)].

A ces propos tenus ou écrits dans le cas brestois, on peut ajouter ceux qui furent enregistrés dans le cours du début nucléaire; ils ne sont pas différents: « L'opinion des savants, vous savez... Laissez-moi vous indiquer que l'académie des Sciences, en 1829 a déclaré que le chemin de fer était un monstre redoutable, une folie criminelle, et proposait son interdiction immédiate en France. Alors?... Je puis vous indiquer que Louis Lumière lui-même a déclaré que jamais le cinéma parlant ne pourrait parler. Alors? » [II (13)].

g) *Le coup de force: l'exhortation, la menace*

Las des remises en cause et des polémiques, impuissants aussi du fait de l'écart existant entre la gravité des questions posées et la pauvreté des dossiers préparés, les responsables pensent pouvoir se placer au-dessus du débat, faire état de nécessités supérieures, pour esquiver ce qui est devenu un borbier dangereux.

C'est ce qui a motivé, dans le cas brestois, la publication d'un « dossier de la raffinerie » que les auteurs voulurent placer « au-dessus des polémiques ». De façon souveraine, il était répondu aux « environneurs irréalistes »: « Alors, est-il sérieux et honnête de tout remettre en cause comme on l'entend proposer? La raffinerie de Brest est devenue une réalité et le processus engagé doit être considéré comme irréversible ou sinon, *cela revient à renoncer à tout espoir de croissance* » [II (3) p. 6.7].

Le débat peut encore être élevé suffisamment haut pour que les questions posées se diluent complètement: c'est, par exemple, l'image de la jeunesse que la Chambre de commerce proposa à la population brestoise. Défendant ses thèses dans un tract, elle suggéra l'ampleur de l'ingratitude des opposants en titrant:

« Pour que nos jeunes ne nous reprochent pas demain le sous-développement de la région brestoise » [II (14)].

Dans le cadre du débat nucléaire, ce type d'interpellation ne fut pas absent non plus:

« Si l'on ne choisit pas le nucléaire, est-ce qu'on va se livrer aux Arabes? » [II (13)].

h) *Quelques assurances à l'adresse de la majorité silencieuse*

Après avoir condamné, les responsables rassurent: ils ont aussi des scientifiques de leur côté. L'argument fut employé pour mieux défendre le projet brestois de raffinerie:

« Réponse aux 120 scientifiques », signée du député de Brest « docteur ès sciences physiques de l'université de Paris » [II (11)].

Une nuance subtile fut même ajoutée par le président de la Chambre de commerce: il serait inconvenant de remettre en cause les conclusions de ces hommes de science:

« Les hommes qui nous ont entouré de leurs conseils sont tous des scientifiques, des ingénieurs de haute formation; leur très haut niveau de culture et leurs connaissances font que leurs qualités morales et intellectuelles ne peuvent être mises en doute par personne » [II (12)].

Une autre fuite se dessine ici: il est moins question d'approfondir des débats scientifiques que de gagner une bataille d'images sociales: si les oppo-

sants font plaider des biologistes, les promoteurs répliquent en mentionnant les noms des grands corps auxquels appartiennent leurs conseillers: si cela peut faire taire les non diplômés ou ceux qui n'ont pas un passé aussi illustre, les vraies questions à débattre n'en sont pas moins maintenues dans l'ombre.

L'ensemble de ces tendances doit être connu par celui qui veut implanter une procédure de constat d'impact, qui veut donc greffer de nouvelles habitudes profondément différentes des anciennes. A la racine de ces comportements de fuite, il y a certainement la peur d'un domaine complexe et peu connu dont la prise en compte nécessiterait trop de remises en cause, la crainte de blocages de la part d'opposants (on espère que si les difficultés ne sont pas élucidées, elles seront oubliées). Les responsables s'en tiennent aussi parfois à un optimisme insuffisamment réfléchi qui veut dispenser de tout examen approfondi et finalement de tout choix. Les images empruntées par ce courant sont bien connues; elles furent reprises dans le cas brestois:

« Il y a des accidents de voiture, ce n'est pas une raison pour supprimer l'automobile » [II (15)].

« Il peut se faire qu'un boeing s'écrase sur le Parc des Princes le jour de la finale de la Coupe de France de football; ce n'est pas une raison pour refuser l'aviation » [II (16)].

A cet aveuglement (6), il faut ajouter d'autres manques, plus difficiles à saisir mais tout aussi graves.

UNE PLANIFICATION PERMETTANT DE PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT: UN SECOND BESOIN NON SATISFAIT

Il ne suffit pas d'examiner les attitudes relatives à la prise en compte explicite et directe de l'environnement. Il faut encore analyser la pratique générale de la conduite des projets pour savoir s'il y a place, actuellement, pour une véritable prise en considération de l'environnement — non pas à la marge, mais de façon intégrée à l'ensemble du processus de planification. Ce n'est qu'à cette condition, en effet, qu'une procédure de constat d'impact pourra avoir une réelle portée.

Cette procédure, simple reflet des démarches de planification plus globales que nous avons évoquées, suppose la lucidité et la consultation avant le lancement d'un projet. Le non respect de ces deux exigences rend peu crédible une politique d'environnement.

(6) On peut avancer que de tels arguments sont sans doute produits moins pour démontrer que pour s'éblouir soi-même.

Examiné de ce point de vue, le cas de l'implantation d'un complexe pétrolier à Brest, laisse encore transparaître des habitudes dans lesquelles il ne sera pas facile de greffer un comportement qui permettrait la poursuite d'une autre croissance. Quatre questions principales méritent attention.

1. Le contexte dans lequel se dessine un projet

Le contexte initial d'un grand projet est très précieux à connaître car il contient en germe la façon dont sera gérée l'opération. Si la dimension environnement n'est pas déjà présente à ce moment, elle ne risque guère d'apparaître par la suite dans l'esprit des responsables: d'autres priorités auront été inscrites comme guides principaux de l'action.

Dans le cas brestois, le tissu contextuel était fait de la trame suivante: les ressources locales — celles de la rade — restaient largement méconnues, surtout dans leur aspect potentiel; étant donné la situation économique locale, un grand effort était prodigué par les responsables pour la réalisation d'opérations d'envergure, la recherche du providentiel, du pari éclatant, tendant même à devenir centrale; enfin, du fait des rapports conflictuels avec l'Etat, tout octroi de la part du gouvernement devait être retenu et défendu avec l'énergie la plus farouche. De telles conditions sont peu favorables à une réelle prise en compte de l'environnement: d'une part, les ressources locales sont par avance discréditées, de l'autre, l'attention étant entièrement centrée sur quelque action à arracher au pouvoir central, toute opération obtenue devient un impératif qui, par avance, rigidifie le processus de gestion, rend difficile l'approfondissement des études, laisse peu de place à une consultation véritable.

Il est clair que, dans un pareil contexte, il serait illusoire de vouloir mener une véritable procédure de constat d'impact. Cela est vrai pour tout grand projet lancé en situation de crise au nom d'intérêts vite présentés comme « supérieurs », sur le mode du « il faut... » sans examen sérieux des variantes possibles.

2. Le déroulement des projets

Le manque de lucidité et l'absence de concertation se retrouvent au niveau de la séquence de gestion des projets. Celle-ci est souvent articulée de la façon suivante: décision-études (justificatrices) — mise en œuvre/information. La peur d'un blocage de la part d'opposants perçus comme minorité dangereuse, tend à faire du déroulement d'un projet une véritable course aveugle vers le seuil d'irréversibilité (ou vers un point où cette irréversibilité pourra être proclamée). Il est donc beaucoup moins question d'ouverture, de réflexion prudente, menée avec les divers groupes concernés que de « coups de force ». Il s'agit avant tout de « faire passer » les projets.

Le projet brestois a donné bien des exemples de la vigueur avec laquelle se mène un tel combat. Ainsi, alors qu'il n'y avait eu encore aucun véritable débat, le principal tenant du projet affirmait sans détour, le 28 avril 1973: « La situation est irréversible: la décision de l'État est définitive et matérialisée par un engagement de crédits disponibles: l'appel d'offres pour les premiers travaux est lancé. Il y a lieu désormais de prévoir l'application des décisions sur le terrain et leurs conséquences sur le plan de la sécurité. Il appartient aux professionnels de la rade de décider de s'associer aux techniciens qui en auront la charge ou de ne pas se préoccuper eux-mêmes de ces questions » [II (2)].

Un peu plus tard, à une réunion du Conseil général, alors que le préfet du Finistère introduisait l'idée d'alternatives possibles, il n'était pas moins catégorique:

« La raffinerie se fera au lieu choisi ou elle ne se fera pas, les décisions prises à cet égard après de longues études étant irréversibles » [II (17)].

L'introduction insuffisamment pensée d'une procédure de constat d'impact dans de telles habitudes se traduirait vite en rejet, apparent ou déguisé.

3. Les études

Qu'il s'agisse des études économiques, des études de variantes ou des études propres à l'environnement lui-même, l'insuffisance est parfois sévère. Elle ne gêne guère dans la perspective du tout ou rien (le projet ou la ruine) qu'épouse sans trop de mal un responsable (cela est très sécurisant). Si l'impératif de départ est placé de la sorte au-dessus de toute question, il n'est pas grave de ne pas approfondir les études. Elles doivent seulement, dans les grandes lignes, justifier la décision prise et faciliter sa mise à exécution. Si l'impératif se trouve mis en question tout ce qu'il supportait s'effondre avec lui.

De telles insuffisances apparurent dans le cas du complexe pétrolier brestois. Il y fut dénoncé l'absence initiale d'analyse économique, l'insuffisance des analyses tardives dans lesquelles l'acte de foi se voulait suffisant, la fantaisie qui marquait les évaluations de créations d'emploi. Les hypothèses les plus optimistes étaient faites au regard des dévalorisations à attendre du projet. Une carence du même ordre marquait l'étude des variantes. Une analyse multicritère fut bien produite pour justifier le choix du site mais ses conclusions, présentées comme celle de la science économique objective, paraissaient suspectes: choix des critères non discuté, pondération implicite, arguments eux-mêmes criticables, choix de variantes trop restreint...

Ces pratiques, une fois encore, ne préparent guère à passer sans transition aux études d'impact.

4. Les mécanismes institutionnels

Trois points ici méritent examen : l'information des groupes concernés, la consultation et la procédure d'enquête d'utilité publique, les recours possibles devant les tribunaux et l'attention que ces derniers peuvent accorder à l'environnement. L'exemple brestois laisse apparaître un certain nombre d'habitudes et de règles peu en harmonie avec les exigences de consultation qui vont de pair avec une politique d'environnement.

a) L'information

De même que les études devraient dépasser le simple cadre de la réalisation technique de l'opération et apprécier l'insertion du projet dans le tissu régional tel qu'il est et pourrait être dans un futur assez éloigné, de même l'information devrait dépasser le simple communiqué relatif à la mise en œuvre du projet. Puisqu'il s'agit, par une intervention, d'animer un tissu régional ou national, c'est l'ensemble des interrelations entre le projet et son milieu d'implantation qui devrait être étudié et faire l'objet d'information : plus précisément, de co-information, les promoteurs de l'opération n'étant pas le seul groupe détenteur de données.

Cela éloigne des pratiques courantes qui s'en tiennent à l'information définie comme « l'acte unilatéral par lequel quelqu'un qui détient la connaissance d'un fait le divulgue pour en faire profiter autrui » (3 p. 18). L'information suppose des échanges plus horizontaux que verticaux, des réunions de discussion plus que des exposés magistraux ou des communiqués de presse. C'est de la sorte que l'on peut expliquer la difficulté des responsables brestois à « informer » les groupes hostiles à leur projet.

b) La consultation et les enquêtes d'utilité publique

La population peut être consultée au travers d'enquêtes d'utilité publique ou, de façon plus générale, par des sondages, des discussions publiques, etc. Deux lacunes au moins sont à relever. En ce qui concerne l'enquête d'utilité publique, la pratique du découpage en tranches des projets est aberrante. Dans un cas tel que celui de la raffinerie de Brest, il n'a jamais été procédé à un examen global du projet mais à un ensemble de consultations partielles que dénoncèrent les opposants :

« De quoi s'agit-il en cette enquête d'utilité publique ? De nous consulter à propos de tracé de route, de talus, de champs (...), les travaux ayant déjà commencé... mais non sur le principe même (du projet). Appontement, stockage, raffinerie, route du pétrole ne forment qu'un seul et même tout... »

« Voilà pourquoi nous faisons toutes réserves sur la légitimité et la validité d'une enquête d'utilité publique qui a tout d'un jeu de dupes... »

« Nous, paysans, puisqu'on nous accorde aujourd'hui aussi peu que ce soit la parole à propos de talus écornés, de champs éventrés et d'environnement immédiat compromis sans contrepartie valable, c'est sur ce plan général de l'intérêt de tous que nous choisissons de nous battre, avec les marins pêcheurs, parce que c'est là que se place la *véritable utilité publique sur laquelle on oublie de nous consulter* » [II (18)].

En ce qui a trait aux consultations plus directes de la population, il existe également bien des insuffisances à corriger: le caractère tardif des consultations dans le processus de décision, les biais qui empêchent encore une expression claire des groupes concernés. Les responsables brestois ouvrirent ainsi la consultation avec retard, à l'automne 1973, quatre années après le lancement des études. La Chambre de commerce fit d'abord une proposition: elle lancerait une vaste enquête, « de nature à peser d'un poids important sur le choix » qui serait fait: cette enquête était ainsi présentée:

« Nous serions désireux d'avoir votre sentiment, mais nous comprendrions très bien que, par suite de vos occupations, vous puissiez éprouver quelques difficultés à nous répondre et nous considérerions alors votre silence comme un accord » [II (9)].

La véhémence des réactions à cette procédure quelque peu spéciale fut extrême.

La communauté urbaine organisa un peu plus tard des journées de concertation: les opposants n'y ménagèrent pas leurs critiques:

« Ne croyez-vous pas, et cette question nous paraît essentielle, que ces journées viennent bien tard ? » [II (19)].

« Ça ressemblait à une espèce de tribunal où les membres de la communauté urbaine posaient des questions, non pas pour éclairer le débat, mais pour tenter de mettre les conférenciers hostiles à la raffinerie dans des positions difficiles » [II (20)].

c) Les recours devant les tribunaux et l'action de ces derniers

La possibilité pour des associations d'ester en justice est essentielle. Elle est d'ailleurs en voie d'être admise, jusqu'à un certain degré: nous ne reviendrons donc pas sur les difficultés rencontrées dans le cas brestois par certaines associations en ce qui concerne la recevabilité de leurs recours.

Une autre question se rapporte aux jugements des tribunaux. Comme dans la procédure d'enquête d'utilité publique, la prise en compte globale des projets devrait être requise. Or, et cela est bien apparu dans le jugement du tribunal administratif de Rennes portant sur une déclaration d'utilité publique relative au projet, ce mode de raisonnement ne semble pas encore prévaloir. Dans son jugement, ce tribunal s'expliqua ainsi: il faut séparer le temps de l'acquisition des terrains de celui de la réalisation des travaux; on ne peut

tirer argument de la non utilité d'une opération ou de la gravité de ses impacts pour empêcher l'acquisition des terrains nécessaires. Le tribunal conseilla aux associations requérantes d'engager, *le moment venu, dans un second temps*, leur action juridique (7) [II (21)].

Ce type de jugement est à rapprocher de celui que rendit la Commission de l'environnement de l'État du Maine (USA) pour l'implantation d'une raffinerie de pétrole dans la baie de Penobscot. Cette instance examina la demande des promoteurs et l'ensemble de ses implications à long terme pour la région: il ne fut pas question de découper le projet en tranches successives [II (22)].

LES DÉCISIONS LOURDES, CHAMP D'APPLICATION PRIVILÉGIÉ DES INSTRUMENTS D'UNE NOUVELLE CROISSANCE

POSITION DU PROBLÈME

La nécessité de mieux maîtriser les décisions à long terme, l'obligation, à l'opposé, de ne pas bloquer inconsidérément par des procédures assez lourdes l'action de responsables aux prises avec des difficultés à court terme, conduisent à identifier le plus exactement possible, sans insuffisance ni excès, le champ d'application des instruments indiqués en première partie.

La perception immédiate des expériences de terrain conduit à bâtir des listes de projets nécessitant des études d'impacts approfondies. Le rapport SCOPE (1975, p. 123) relève ainsi 12 catégories de projets à prendre en compte dont: autoroutes, ports, aéroports, centrales, barrages etc. On y ajoute des opérations complexes telles les villes nouvelles et programmes de développement urbain ou régional. Au-delà encore, on perçoit que la notion d'« action » devrait être substituée à celle de projet et l'on élargit le champ considéré aux propositions de lois, politiques, programmes... ayant des implications sensibles pour l'environnement (SCOPE, p. 12).

Mais se pose bien vite la question de savoir où arrêter ces listes. Deux critères simples sont le plus souvent retenus: les caractéristiques intrinsèques de

(7) Il faut mentionner, cependant, que le Conseil d'Etat rendit un jugement plus éclairé, indiquant le 25 juillet 1975, en réponse à un recours des marins pêcheurs qu'une « opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si, notamment, les inconvénients d'ordre écologique qu'elle comporte éventuellement ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

l'action envisagée, d'une part (on s'arrête alors à la taille, l'importance des opérations); les responsabilités qu'engage la décision, d'autre part (on s'intéresse alors aux contributions publiques qui vont déterminer la prescription d'études d'impact).

Ces coupes sont malheureusement trop simples et l'on précise qu'il faut tout de même prendre en considération les projets présentant de grands risques potentiels (fabrication et transport d'explosifs par exemple — SCOPE p. 125), les actions portant sur une aire géographique vaste, ou affectant un grand nombre de personnes etc.

Bref, après ces essais empiriques infructueux, il faut accepter de se centrer, non plus sur les actions en elle-mêmes, mais sur l'interface entre ces actions et leur contexte d'accueil. C'est d'ailleurs la voie qu'invitait à suivre la circulaire américaine de 1973 sur la procédure d'impact (rapport, § 15006) qui vise « les actions majeures affectant l'environnement de façon significative », les mots « majeur » et « significatif » devant être entendus comme relatifs à des « seuils d'importance et d'impact » (CEQ p. 697); de même la loi française a retenu la notion « d'incidence » sur l'environnement.

La réflexion sur la notion de « décision lourde » va précisément permettre de réaliser le déplacement recherché.

LA NOTION DE DÉCISION LOURDE

De façon négative, on peut définir la décision lourde en opposition aux décisions courantes qui ne font qu'enrichir, renforcer, développer les éléments, les structures, les buts du système qu'elles concernent: elles s'inscrivent en effet — sans entraîner de changement qualitatif — dans le sens même du fonctionnement du secteur particulier auquel elles s'appliquent. Au contraire, la décision lourde correspond à une intervention dont le trait essentiel est de déterminer une transformation du système qu'elle affecte et même, plus largement, du contexte immédiat comme des supports les plus larges de ce système (Trist, Emery 1965). Elle renvoie directement à un problème de seuil, zone critique autour de laquelle il y a basculement d'un état du système à un autre état, ce basculement pouvant revêtir un caractère irréversible et conférer alors un poids d'autant plus important à la décision qui en est responsable.

Naturellement, l'opposition ici introduite ne vise pas à traduire une partition stricte qui existerait dans l'expérience concrète: il est certain qu'on y observe beaucoup plus un continuum entre les pôles identifiés que des types d'action aussi fortement contrastés; surtout si on module les appréciations en fonction, par exemple, des aires géographiques, des groupes de population, des durées concernés. Cependant, en réponse au besoin de clarification qu'exige

la pratique de la planification, l'opposition introduite apparaît féconde et nous la garderons, au moins comme point de départ de la réflexion.

L'examen des ruptures que risque d'entraîner une décision lourde peut s'ordonner autour des deux axes synchronique et diachronique.

On retiendra donc comme lourdes, tout d'abord, les décisions qui introduisent des ruptures dans le champ qu'elles affectent, ce champ étant élargi selon les besoins d'analyse. Ainsi prendrons-nous en considération telle option technologique majeure qui, dépassant les limites du secteur qui est le sien, transforme de vastes sous-systèmes du système technologique et, par voie de conséquence, les usages qui sont faits du milieu naturel et des ressources, les rapports entre groupes sociaux affectés, le type de produit social fourni, et bientôt demandé, etc.

En second lieu, on prêter attention aux décisions qui entraînent des ruptures non immédiates. A côté des effets seulement différés, que l'on oublie parfois, par négligence ou ignorance, ou s'attachera surtout à identifier les chaînes d'actions que peut entraîner une décision initiale, et les effets de la dynamique ainsi lancée. Il importe d'insister sur ce deuxième cas de figure dans lequel on analyse le déclenchement d'un processus et non une action isolée: l'hypothèse de séparabilité est en effet trop généralement adoptée, sans vérification suffisante. L'erreur commise conduit alors à des situations problématiques difficilement traitables, tant les effets que l'on souhaiterait combattre — lorsqu'il apparaissent — ont des causes étroitement inscrites dans le mode de développement qui s'est établi. On qualifiera donc également de lourdes ces décisions qui sont l'amorce d'actions en cascades déterminant de fortes rigidités: rigidités économiques (qui affectent le surplus réellement disponible), technologiques, scientifiques, institutionnelles... qui limitent la marge de manœuvre relativement au mode de développement et donc les moyens réels d'une politique d'environnement.

On ne peut négliger ces considérations dans la conduite des études d'impact elles montrent bien ce qu'est l'environnement: une dimension de développement et non un objet à part, à « protéger » par des mesures marginales.

Trois types de décision sont susceptibles de déterminer les ruptures évoquées:

a) Les décisions massives tout d'abord, celles dont on perçoit aisément le caractère exceptionnel du fait de leur taille, du volume d'investissement qu'elles supposent, de leur portée etc. C'est surtout à ce type d'action que l'on songe lorsque l'on débat d'études d'impact.

b) Les décisions intrinsèquement plus modestes, ensuite, qui tiennent leur caractère lourd du fait qu'elles portent sur des éléments très sensibles d'un système (écologique, social...): dans de tels cas, l'incidence de l'action initiale ne tient pas tant à la nature de l'intervention qu'à la vulnérabilité du milieu

qui doit la recevoir et l'analyse du couple action-milieu récepteur devient alors essentielle.

c) Enfin, on tiendra compte des décisions en grappe qui, par effet cumulatif et de synergie, risquent elles aussi, d'opérer des ruptures dans les systèmes qui les reçoivent. Ces décisions, comme les précédentes, risquent fort de rester hors du champ pris en compte pour l'application des nouveaux instruments de planification, tant il est courant d'analyser séparément ce qui, pourtant, affecte globalement le milieu.

Pour le planificateur, le cadre de travail propre au traitement de la décision lourde diffère sensiblement de celui des autres décisions; en ce qui concerne ces dernières, le contexte est connu: le système dans lequel se place l'intervention ne sera pas bouleversé, son environnement immédiat comme ses supports les plus larges peuvent être tenus pour donnés. Il en va différemment pour les décisions lourdes: les ruptures introduites, qui peuvent être tout autant des risques pour l'avenir que des opportunités pour définir le futur, obligent à réexaminer les fins poursuivies, les valeurs etc. Elles conduisent notamment à des transformations dans les rapports entre groupes d'intérêt, ce qui met en premier plan la nécessité d'un travail au niveau institutionnel. Ce type d'intervention appelle la mise en œuvre de procédures d'études d'impact développées permettant des analyses globales des problèmes. Vouloir, dans de telles circonstances, s'en tenir à des outils plus simples, même s'ils sont plus maniables, conduit à des impasses, immédiates ou différées, qui risquent de coûter (au sens large) extrêmement cher.

En d'autres termes, et nous rejoignons ici une discussion essentielle sur ce qu'est la planification, les décisions lourdes sont exactement celles qui intéressent le planificateur dont le rôle est d'abord d'identifier les problèmes critiques, de reconnaître les incertitudes, de repérer les variantes, notamment celles qui ménagent le mieux l'avenir, d'explicitier les ruptures susceptibles d'élargir les marges de liberté, d'explicitier aussi les valeurs, les objectifs, les conflits... et non pas seulement d'allouer les ressources sur la base de choix faits à l'avance (Sachs, 1974).

QUELQUES ILLUSTRATIONS

Les décisions massives, aux effets directs sur l'environnement, sont facilement identifiables comme décisions lourdes. On insistera donc ici, tout d'abord, sur les décisions dont on voit mal, immédiatement, l'ampleur réelle des impacts, dus à toute la chaîne d'interventions qu'elles induisent. C'est le cas bien connu de l'automobile qui, certes, a des effets directs sur l'environnement mais qui, surtout, conduit à un certain type d'urbanisation, d'occupation de l'espace, de

structures industrielles, à un mode de développement et à un style de vie, finalement, dont les effets sont regrettés mais difficilement traitables au fur et à mesure que les marges de manœuvre se rétrécissent. C'est sous le même angle qu'il faudrait examiner certaines options industrialo-portuaires (ainsi la réalisation d'Antifer qui commande la poursuite du gigantisme naval), les décisions dans les domaines nucléaire ou informatique qui nécessitent des adaptations technologiques, institutionnelles et sociales extrêmement profondes.

Les actions plus modestes, touchant à des points de sensibilité des écosystèmes (lieux de dissémination de larves, refuges biologiques, zones critiques...) risquent également d'être oubliées: certaines d'entre elles peuvent s'avérer extrêmement lourdes: ainsi quelques actions de faible ampleur dans les bassins de la Loire et de la Gironde sont susceptibles de mettre en question la survie des anguilles dans toute l'Europe. De même le projet de complexe pétrolier en rade de Brest, petit investissement au niveau national, risquant fort de compromettre les potentialités d'un des meilleurs sites européens pour l'aquiculture, était bien une décision lourde.

Tout comme les actions massives, ces interventions plus modestes sont susceptibles d'induire des rigidités considérables. Ainsi, par exemple, on ne pourra se contenter d'examiner les impacts de recherches pétrolières off-shore, sans s'interroger sur les effets d'une exploitation continue qu'il sera très difficile d'empêcher en cas de forage positif. La rigidité semble si forte qu'elle conduit à ce type de réflexion: « la meilleure chance pour le littoral de rester préservé (...) réside peut-être dans la pauvreté probable du plateau continental en ressources pétrolières » (Michaud, 1976, p. 73). De même, refuser d'examiner les usages futurs d'un terrain industriel au moment des acquisitions foncières (jugement du tribunal administratif de Rennes rappelé précédemment) apparaît irrecevable. Il s'agit bien d'évaluer des processus, non des actions artificiellement séparées, isolées de la dynamique imprimée. Retenons encore un exemple montrant cette fois la sensibilité des systèmes sociaux en citant L. Bériot, commentant une décision de dérogation: « une maison aura suffi pour aliéner le cap de la Chèvre » (1976, p. 239).

Enfin, on regrettera également l'examen, coupé en tranches successives, d'opérations multiples dont les effets se cumulent. Peu importe par exemple, qu'une raffinerie souhaitée pollue moins qu'un arsenal, tandis qu'une industrie de réparation navale saura respecter les normes contrairement à un abattoir situé non loin etc. : l'ensemble, finalement atteint le milieu, et c'est l'ensemble qu'il convient d'évaluer.

Plus complexe encore est le dernier cas de figure: une grappe de décisions qui induisent le développement futur; telle décision foncière ajoutée à telle option de transport peut déclencher des processus rigides de croissance; une fois encore, l'évaluation doit être globale.

LE TRI DES DÉCISIONS: UNE APPROCHE CAS PAR CAS

Le champ d'application des études d'impacts étant maintenant élargi, il devient d'autant plus nécessaire d'examiner la question du tri entre les décisions qui doivent être considérées comme lourdes et faire l'objet d'examens approfondis, impliquant un débat social complexe, et celles qui peuvent être contrôlées par des outils plus simples, plus formels. Il importe en effet de ne pas paralyser l'action en déployant des moyens sans rapport avec les difficultés rencontrées, en soulevant des débats sans grand objet qui risquent seulement de lasser les groupes appelés à discuter et de déconsidérer les responsables.

Malheureusement, les réflexions précédentes ont fermé la voie la plus simple pour effectuer ce tri: on ne peut partir des caractéristiques intrinsèques de l'action envisagée; l'examen doit se situer au niveau des transformations subies par le milieu récepteur. Les seuils de rupture étant différents pour chaque système éco-social nous sommes renvoyés à l'étude cas par cas. Tout au plus peut-on établir des listes minimales d'actions qui, en toute circonstance ou presque, seront lourdes (actions très massives, projets porteurs de très grand risque). Mais cette condition nécessaire simplifie peu la tâche. Il reste donc à mener des analyses cas par cas, en acceptant une fois de plus que les sciences sociales ne permettent guère l'utilisation mécanique de procédures. Pour réduire le travail néanmoins, on pourra mener des examens préliminaires d'impacts permettant d'estimer si une intervention risque d'avoir quelque effet majeur, direct ou indirect, sur son milieu. Une plus grande habitude des responsables à aborder conjointement les questions de développement et d'environnement devrait rendre cet exercice plus léger et bientôt le faire percevoir comme allant de soi. Notons encore que ces examens préliminaires ne devraient certainement pas être conçus comme des moyens de tri définitif. Une action peut ne se révéler lourde qu'après un certain temps: il faudrait pouvoir alors revenir sur le constat d'impact préalable et sur les orientations prises. En d'autres termes, la réflexion sur les décisions lourdes conduit à revenir sur la notion d'irréversibilité technique ou économique des projets: une meilleure considération du long terme devrait permettre le réexamen de bien des actions si commodément placées dans le domaine sacré des « coups partis ».

*
* *

Au terme de ces réflexions, que nous ne résumerons pas, on peut recommander l'exercice d'études méthodologiques, à partir d'expérimentations concrètes, visant une meilleure connaissance des différents types de décisions que nous avons distingués, la mise au point de démarches adaptées — notamment au niveau de la consultation des groupes d'intérêts concernés — et aussi une

perception plus fine de l'apprentissage social requis pour une conduite mieux maîtrisée des décisions lourdes. Insistons sur ce dernier point: il s'agit de favoriser un apprentissage social, non seulement au niveau des cercles de responsables, mais encore à celui — non étudié ici — des groupes de population concernés, peu accoutumés à jouer un véritable rôle dans la conduite de la croissance et des décisions lourdes en particulier. C'est de la sorte que l'on pourra établir une pratique satisfaisante des études d'impacts et s'engager avec plus de chances de succès sur le chemin d'un autre développement.

BIBLIOGRAPHIE-RÉFÉRENCES

I. *Eléments de Bibliographie*

- BERLOT, L. *Les Pieds dans la mer*. J.-C. Lattès, Paris, 1976.
- CHEVALIER, M. *Learning to manage Environment*. étude pour le ministère de l'Environnement, gouvernement du Canada, 1974.
- Council on Environmental Quality (CEQ). *Sixième rapport annuel*. US Government printing office, Washington, 1975.
- GODARD, O., SACHS I. L'environnement et la planification, in: *Environnement et qualité de la vie*. Guy Le Prat, Paris, 1975.
- HETMAN, F. *La société et la maîtrise de la technologie*, OCDE, Paris, 1973.
- LAGADEC, P. *L'impact des grands projets de développement sur l'environnement: le cas de la raffinerie de Brest*. Contribution à la théorie de la planification. EHESS, Paris, 1976.
- MICHAUD, J.-L. *Manifeste pour le littoral*. Berger-Levrault, Paris, 1976.
- SACHS, I. Environnement et planification: quelques pistes de recherche et d'action. in: *Information sur les sciences sociales*, 13 (6), 1974.
- Scientific Committee on Problems of the Environment (SCOPE). *Environmental Impact Assessment: Principle and procedures*. Toronto, 1975.
- TRIST, E.-L., EMERY F. « The causal texture of the Environment », in: *Human Relations*, vol. 18, n° 1, 1965.

II. *Références relatives au cas*

- (1) DDE, Raffinerie de Brest, 24 décembre 1971.
- (2) Procès verbal de la réunion du 28 avril 1973 à la préfecture.
- (3) Syndicat mixte: Complexe pétrolier, avril 1973.

- (4) (6) (8) (11) (12) (17) (19) *Le Télégramme*, respectivement du 30 novembre 1972, 29 juin, 19 décembre, 16 novembre, 15 mai, 3 décembre 1973.
- (5) CNEXO, *Implantation d'un terminal pétrolier en rade de Brest*, Examen préliminaire des problèmes éventuels (...), avril 1973.
- (7) (13) *L'Express*, 17-23 mars 1975.
- (9) (14) Chambre de commerce de Brest, lettre du président et tract: 15 novembre 1973.
- (10) (15) (16) Entretiens avec des responsables du projet.
- (18) Note des agriculteurs, juillet 1973.
- (20) Entretien avec le secrétaire du comité local des pêches maritimes.
- (21) (22) Textes in Lagadec (1976).

ANNEXE

QUELQUES DONNÉES SUR LE CAS DE LA RAFFINERIE DE BREST

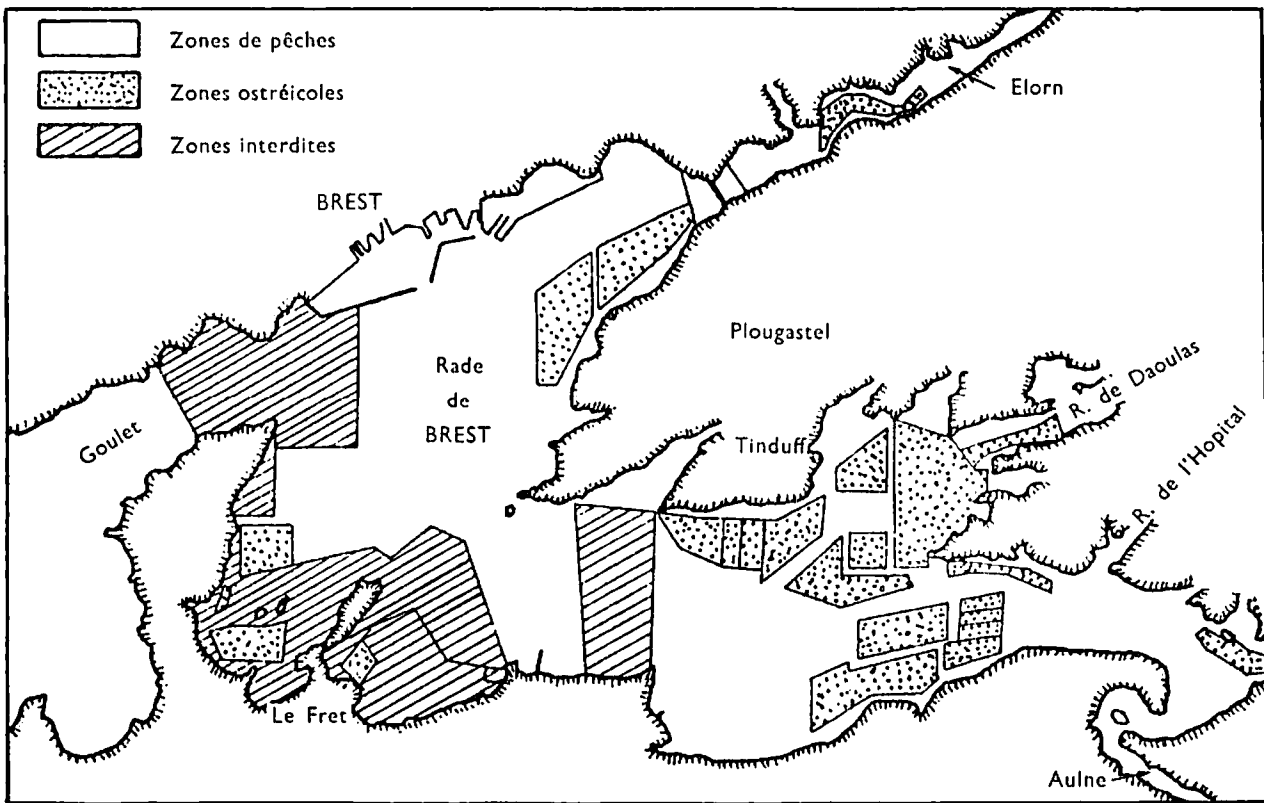
Promis par le gouvernement, étudié, mis en œuvre, le projet d'implantation d'un complexe pétrolier à Brest fut finalement abandonné; les problèmes d'environnement ayant joué un rôle essentiel dans l'agonie et la mort de cette opération.

La décision d'implanter une unité de raffinage (d'une capacité de 3 à 4 millions de tonnes) et un appontement pétrolier (pour navires de 200 000 tonnes) dans la région brestoise fut prise le 9 octobre 1968, dans le cadre d'une série de mesures en faveur de la Bretagne. L'Etat réaffirma son engagement le 2 février 1969, par la voix du président de la République. Les études débutèrent alors et, à la fin du mois de décembre 1971, les principales caractéristiques techniques du projet purent être précisées. Pour mener à bien l'opération — la mise en service du complexe étant prévue pour la fin de 1974 — un syndicat mixte associant le département, la Chambre de commerce de Brest et la municipalité brestoise fut constitué le 21 juin 1971. C'est alors que le projet, dans ses grandes lignes, fut présenté à la population. Son financement serait largement assuré par les compagnies pétrolières. Jusqu'au début de 1972, chacun essaya d'en savoir plus, de s'informer, notamment sur les questions relatives à la protection du milieu. Entre temps, le projet avait été confirmé par G. Pompidou qui avait repris l'engagement de son prédécesseur et qui avait invité les compagnies pétrolières — très réservées sur l'intérêt économique du projet — à surmonter leurs réticences. Elles le firent, mais seulement en apparence, freinant de tout leur poids cette opération jugée par elles anti-économique.

A l'hésitation locale succéda bientôt l'opposition (1972-1973). Elle se durcit au fil des mois alors que les uns affirmaient le caractère nécessaire et irréversible du projet et que les autres exigeaient la réouverture du dossier, du fait des dangers que l'opération faisait courir à la rade de Brest. Le tableau ci-après présente une carte simplifiée de ce conflit qui ne s'est pas structurée selon les lignes de clivage classiques.

Face à la gravité de la situation créée, le gouvernement convia finalement tous les intéressés à réexaminer l'opportunité de l'opération, le 12 octobre 1973. Après la décision, les études, un début de mise en œuvre, venait ainsi la concertation sur le fond. D'explosive à l'été 1973, la situation devenait alors seulement très confuse.

Finalement, la « crise de l'énergie » permit d'habiller honorablement le « report » d'un projet qui devenait dangereux à tous niveaux.



« La rade de Brest est l'un des centres les plus florissants de l'ostréiculture, non seulement de France, mais du monde »
(M. L. Marteil, Institut scientifique et technique des Pêches maritimes).

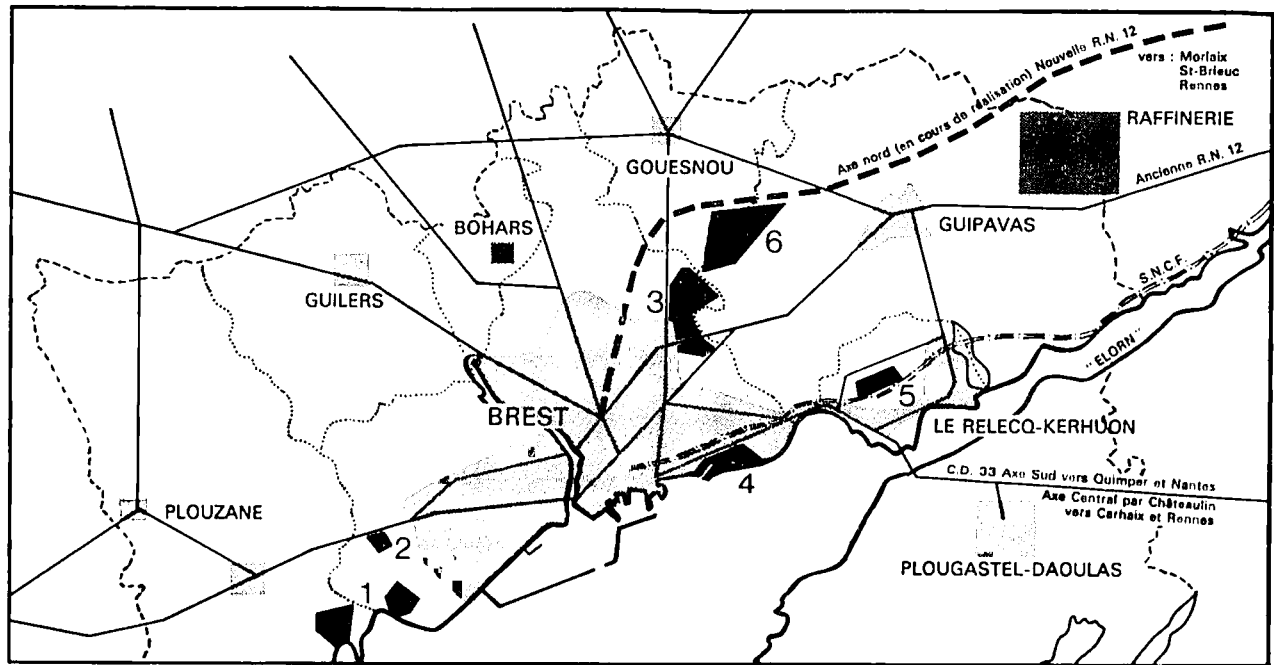


SCHÉMA DE L'AGGLOMÉRATION BRESTOISE

1: agglomération de Sainte-Anne-du-Portzic, zone industrielle de la Pointe du Diable. — 2: agglomération et zone industrielle de Kesteria. — 3: agglomération et zone industrielle de Kergonan. — 4: agglomération et zone industrielle portuaire de Saint-Marc. — 5: agglomération et zone industrielle de Kerscao. — 6: agglomération de Kergaradec.

(Source: *Études brestoises*, n° 4, décembre 1971.)

L'expérience douloureuse souligna le besoin d'une planification, l'insuffisance grave des actions menées au coup par coup *, surtout lorsqu'elles engagent le futur de façon aussi décisive: un projet pétrolier peut succéder à un essai d'aquaculture, l'inverse est pour le moins difficile, voire impossible. Une démarche d'analyse plus complète que celle qui avait été suivie apparaissait nécessaire si on voulait ménager des options suffisamment ouvertes pour l'avenir. D'une façon plus générale, le besoin d'approches nouvelles pour la conduite des décisions lourdes s'est montré avec évidence à l'occasion de ce projet.

Soulignons tout de même que ce débat, développé malgré les responsables brestois au sujet de l'utilisation alternative des ressources locales, n'aurait certainement pas eu le loisir de s'instaurer si les acteurs les plus puissants — les compagnies pétrolières — avaient jugé le projet opportun de leur point de vue. On mesure d'autant mieux les conditions dans lesquelles peuvent être engagées des décisions lourdes quand personne n'a intérêt à en voir expliciter les conséquences.

CARTE SIMPLIFIÉE DU CONFLIT

<i>Groupes ou acteurs favorables au projet</i>	<i>Groupes aux positions moins claires</i>	<i>Groupes ou acteurs opposés au projet</i>
<ul style="list-style-type: none"> ● Principaux responsables: <ul style="list-style-type: none"> — Municipalité de Brest (puis communauté urbaine) — Chambre de commerce et d'industrie (CCI) — Services de l'équipement de Brest ● M. le député UDR de Brest, conseiller général ● Jeune chambre économique de Brest et de sa région 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conseil général ● CGT, parti communiste ● État 	<ul style="list-style-type: none"> ● Marins-pêcheurs et ostréiculteurs de la rade de Brest ● Agriculteurs ● E. Leclerc ● G. de Poulpiquet, député UDR du Finistère, conseiller général ● Personnalités et organismes scientifiques ● Union démocratique bretonne ● Parti socialiste ● CFDT ● Presse locale ● Compagnies pétrolières

* Si l'on considère, par exemple, ces propos d'un acteur important favorable au projet brestois :

« Il faut, dans notre cas, lutter contre le scénario de l'inacceptable et implanter, coûte que coûte, même si on ne fait pas tellement d'études préalables. On n'a pas beaucoup de projets et on ne peut faire des analyses multicritères pour choisir les meilleurs. Ici, il n'y a pas le choix... En accumulant des choses qui vont dans le bon sens on arrivera à quelque chose qui se tient... le dialogue est très difficile puisqu'on se situe au niveau du pari et du risque: on peut contrer n'importe lequel de nos arguments... »