

2000

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE  
ETUDES D'IMPACT ET DEVELOPPEMENT DURABLE  
BILAN, EVOLUTION ET PERSPECTIVES

SERGE ANTOINE<sup>1</sup>  
Président d'honneur du Comité 21

Je vous dois, pour commencer, des remerciements pour m'avoir fait l'honneur de m'inviter à cette réunion de bilan et d'ouverture de l'évaluation environnementale dans le monde et en particulier, dans l'espace francophone.

Est-ce pour mon côté « vétéran » ? Vous n'échapperez pas alors, moi qui ait connu le tout début des études d'impact en 1970, il y a 30 ans, à un peu de mes souvenirs.

Trente ans déjà ! Il me souvient que j'ai alors participé, quelques semaines après l'introduction de l'étude d'impact dans la législation américaine, en 1969 je crois, aux travaux d'une institution satellite du NATO le « Comité pour les défis de la société moderne » où ce sujet a été pour la première fois introduit : en Europe ; il m'a paru si intéressant que je me suis efforcé de mobiliser l'attention française et, avec un ami allemand, Mencke Geuckert, nous a été invités, tous deux, à introduire cette démarche dans la législation de l'Allemagne fédérale.

Voilà pour la préhistoire. Me donne-t-elle un certain recul pour suivre les progrès mais aussi les insuffisances et les espoirs ? C'est, en tout cas, ce à quoi je m'attacherai avec vous

A ce stade, je vous dirai simplement que l'évaluation environnementale est, comme toute chose, en création continue ; elle est le résultat d'une longue persévérance de tous ceux qui y ont cru, face à des sceptiques ou même à des détracteurs très nombreux. Il a fallu beaucoup d'obstination pour lui permettre de faire sa place au soleil. A moins de parler langue de bois, tout cela est plus darwinien qu'on ne pense.

J'insisterai seulement si vous le voulez bien, sur quelques points qui me paraissent mériter un intérêt en soi et aussi pour l'action.

\*  
\*      \*

1. Le premier point est la convergence très nette qui s'est peu à peu faite, et surtout qui se fera avec le « développement durable » (ou, plutôt, le développement « soutenable »). Ce concept, dont on dit à tort qu'il est né au Sommet de Rio en 1992 ou avec le rapport de Mme Brundtland en 1983, est, en fait, antérieur, même sans chercher des racines plus lointaines<sup>2</sup> déjà en 1971, pour la préparation de la conférence de Stockholm de 1972, des économistes du Nord et du Sud avaient, ensemble, identifié le concept d'« écodéveloppement. »<sup>3</sup> Voilà

<sup>1</sup> Serge Antoine a été haut fonctionnaire (magistrat de la Cour des Comptes). Il a été à l'origine, en grande part, de la création régions françaises, de la Délégation à l'aménagement du territoire, du Ministère de l'environnement, des parcs naturels régionaux et de la comptabilité patrimoniale. Il est actuellement engagé dans la coopération méditerranéenne entre les 20 pays riverains.

<sup>2</sup> CF Serge Antoine, Jean Baptiste de Vilmoren, André Yana : Anthologie « Ecrits francophones et l'environnement 1548-1996 » : 2 tomes parus en 1991 et 1996 aux Editions Entente Paris : un exemple l'édit de Brunoy en France sur les forêts en 1346...disait qu'il fallait « limiter l'exploitation des forêts à ce qu'elles puissent perpétuellement soutenir en bon état ».

<sup>3</sup> A Fournex en Suisse avec Ignacy Sachs, en particulier ; j'étais présent à cette réunion organisée par M Maurice Strong.

donc, deux notions qui ont, en tout cas, une trentaine d'années et qui sont faites pour se rencontrer.

Déjà, en grande partie, l'évaluation environnementale est devenue un outil indispensable, aujourd'hui reconnu, du développement durable.

Pourtant le chemin est encore ouvert et j'insisterai sur quatre points de prospective :

- D'abord les deux concepts auront, ensemble, à remonter le plus en amont possible des décisions et, par exemple, l'on devra se battre pour que l'évaluation stratégique soit bien pratiquée. Elle n'est pas encore entrée dans les moeurs.

- Il faudra que la prospective longue soit davantage prise en compte, si l'on veut vraiment accepter l'objectif d'une plus grande attention aux générations de demain. Si le développement durable connaît effectivement, grâce notamment à l'effet de serre aujourd'hui, un allongement de l'horizon, un effort reste à faire pour les études d'impacts qui, certes, font la différence entre le court terme et l'irréversible mais qui n'ont pas encore pris en compte l'effet d'entraînement et les « étapes-gigognes » des changements d'équilibre.

- Il faudra aussi que les études d'impact et le développement durable s'attachent, tous les deux, davantage à la gestion et pas seulement aux équipements. Le regard porté sur la gestion et le management induit par un équipement est plus important qu'on ne croît.<sup>4</sup>

- Il faudra enfin que la dimension sociale ait une plus grande place pour les études d'impact comme pour le développement durable. Tout le monde le sait bien mais la pratique est encore trop timide et les partenaires qui devraient le rappeler ne sont pas toujours là autour de la table.

Je pense, par exemple, aux associations de consommateurs et, plus encore, aux syndicats. L'évaluation environnementale et le développement durable ne peuvent pas être indifférents aux institutions et, en particulier, à celles qui assurent ou encouragent la participation.

\*

\* \*

2. Le deuxième point que je voudrais souligner porte sur l'excessive unilatéralité de la démarche de l'examen de l'impact des activités humaines sur l'environnement conçu comme un domaine passif et qui reçoit des coups ; c'est trop en sens unique.

Bien sûr, je suis un peu caricatural en le disant, mais il reste encore des traces des années où l'environnement était tout à fait au bout de l'aval ; on arrivait pas alors à lui faire gravir l'échelle de la considération. L'environnement c'était un peu le pot d'échappement du gaz des voitures et l'on n'avait le droit que d'y visser un pot catalytique mais pas de reconcevoir la voiture ou le transport. Il en reste encore quelque chose... Cela doit changer et l'on devrait, dès lors, bien davantage, plutôt que de parler « d'impact sur » évoquer les relations, dans les deux sens, entre activités humaines et milieux. L'environnement peut, en effet, avoir un aspect moteur et même générer des « bénéfiques » ; il n'est pas irrémédiablement celui à qui l'on donne ou à qui on retire. Ce n'est pas seulement un « récepteur ».

Nos sociétés entrent de plus en plus dans un système bouclé, dans un ensemble dont l'analyse doit être systémique ou organique. Si on ne le comprend pas, on perd la vertu des progrès qui

<sup>4</sup> Tous les 7 ans les crédits d'entretien et de gestion d'un grand équipement culturel à Paris atteignent le chiffre de sa construction

ont été faits depuis 20 ou 30 ans ; ceux que le MAB avait si bien initié et qui, aujourd'hui, éclairent, par exemple, les travaux d'un Suren Erkmann<sup>5</sup>.

\*  
\* \*

3. Le troisième point que j'évoquerai avec vous (d'autant plus facilement que la francophonie y est sensible et que le mot est d'abord francophone) est l'« aménagement du territoire ». C'est à dire une géographie ou un aménagement territorial volontaire.

L'évaluation environnementale, comme le développement durable ont, avec lui, un passage obligé par l'impact sur, ou plutôt par les relations qu'ils ont avec la géographie physique, avec la géographie humaine, avec la géographie volontaire.

Voilà pourquoi les pays qui ont à la fois l'aménagement et l'environnement dans une même main ministérielle ont de la chance. Je pense aussi bien au Maroc, à la Tunisie et à mon pays où la Ministre a pu faire adopter cette loi d'aménagement du territoire qui a fait une référence explicite aux deux concepts et leur a fait une place de choix (loi de juin 1999).

La dimension territoriale une fois réintroduite, signifie que, pour le développement durable ou l'évaluation environnementale, le travail devra se faire à plusieurs échelles : celles des villages, des pays, des régions, des Etats, celles des ensembles d'Etats (Europe, Méditerranée, Pacifique, Alena)... ;

Et peut être à plusieurs échelles à la fois : ainsi l'échelle planétaire qu'on ne peut oublier, même quand on travaille à l'échelle du village. Ne nous sommes pas tous concernés à l'échelle qui est la nôtre, même petite, par les problématiques et les responsabilités « globales » qu'on doit avoir sur l'effet de serre. Il faut exercer le regard à la fois sur la micro-échelle et sur celle de la planète : c'est la « multicitoyenneté », la multiresponsabilité. Les études d'évaluation qui se contentent, bien souvent, d'une seule échelle manquent à leur devoir.

\*  
\* \*

4. Mon quatrième point à trait aux instruments de mesure qui permettent de fonder l'évaluation d'impact et de suivre les progrès du développement durable en connaissance de cause. Ils ont fait d'énormes progrès depuis 30 ans.

Les « indicateurs » constituent maintenant un volet décisif pour la crédibilité de l'évaluation environnementale; les Nations Unies, mais aussi l'OCDE, l'IXCU, l'Agence Européenne et Medstat ont établi des indices communs qui facilitent le travail.<sup>6</sup>

Je dirai simplement, à propos des indicateurs, qu'il faut bien évidemment aller beaucoup plus loin quand on travaille sur chaque discipline (par exemple pour l'eau, la forêt, les villes) ; il faut au moins pour chacun une trentaine d'indicateurs spécifiques. Mais ce qui est surtout important c'est de personnaliser les indicateurs par rapport à son territoire, par rapport à ses objectifs. Il n'y a pas de place pour des indicateurs au mètre. Le suivi suffisamment long des

<sup>5</sup> Economiste qui a écrit « Vers une écologie industrielle » Edition Charles Léopold Paris 1998 Mayer

<sup>6</sup> Je viens de diriger (France et Tunisie ensemble) l'identification de 134 indicateurs pour la région méditerranéenne et ai pu constater la considérable avancée d'instruments rigoureux de suivi.

séries pour situer l'impact ou repérer l'évolution vraie du développement durable est aussi une condition essentielle.

Peut être faut il dire, ici, un mot du non quantifiable, du risque et du principe de « précaution ».

Commençons par le non quantifiable. Il faut lui faire un place plus importante, il convient de prendre en compte les non connaissances, les risques, l'incertain. Si le développement durable et la bonne évaluation environnementale consistent à regarder les effets des actions les yeux ouverts, sans doute faut il aussi faire plus de place aux risques. La gestion des risques fait partie des choix : elle doit faire partie des analyses.

Parler de risques, c'est faire aussi appel au « principe de précaution » dont je rappelle, ici, dans cette enceinte qu'il a été officiellement reconnu par les responsables diplomatiques des 40 pays francophones, à Tunis en 1991, lors de la préparation du Sommet de Rio en 1992.

Soit dit en passant, le principe de précaution a été accusé, comme les études d'impact, d'être un retard à la décision. Vous l'aurez bien compris puisque vous êtes ici : ce n'est pas un alibi pour ne rien faire ; c'est un aiguillon de plus pour renforcer le sens des responsabilités ; perdre un peu de temps pour en gagner ensuite dix fois plus. Mais il faut le dire plus fort à tous nos détracteurs.

\*  
\* \* \*

5. Mon cinquième point a trait à la difficulté dans laquelle nous allons, nous trouver pour l'évaluation environnementale lorsque les décisions sont prises par une pluralité de partenaires.

C'est de plus en plus le cas dans les systèmes complexes qui sont les nôtres : les décisions sont très partagées. Alors qui doit faire l'étude d'impact ? A qui doit-elle être adressée ?

Le cas a été rappelé par Jean Lafont en début de séance pour la France. Il concerne dans mon pays à la fois la décentralisation et les « contrats de pays » ; avec ces contrats Etats Régions, deux autorités, au moins, se partagent les responsabilités. Il a fallu, par la loi, fixer des règles pour l'évaluation environnementale. Même chose lorsqu'interviennent, en France des financements européens en plus des financements régionaux. Nous sommes donc de plus en plus contraints à clarifier ce point avant de nous engager dans l'évaluation environnementale.

\*  
\* \* \*

6. J'insisterai, pour terminer, sur la pratique de l'évaluation environnementale. Comme tous les concepts au départ, on peut vouloir améliorer les schémas, raffiner les cases qu'il faut remplir, les indicateurs qu'il faut analyser. C'est utile certainement mais mon propos c'est de vous encourager à parler beaucoup des pratiques. Comment concrètement mène-t-on les études et les évaluations, quels sont les professionnels auxquels on fait appel, quelles sont les autorités qui examinent les travaux, quelle est la participation ? N'y a-t-il pas une langue de bois trop souvent ? N'y a-t-il pas, avec l'évaluation environnementale, des manières de se donner des alibis, des bonnes consciences ? Je connais des commissaires enquêteurs qui n'ont d'oreilles que pour les propriétaires lésés et qui se refusent d'entendre la moindre association, même agréée par les pouvoirs publics ; or l'étude d'impact est, avant tout un outil de démocratie et, en tout cas, d'abord un instrument de dialogue et de participation. C'est la

pratique qui fait le partage entre les pays qui affichent son importance, plus que les lois cadre qui instaurent l'obligation de l'étude d'impact. Aussi faut-il ne pas attendre parfois la loi et convient-il de la préfigurer. C'est bien ce qui se passe aujourd'hui en Europe où nous attendons une directive européenne que nous avons tous intérêt à anticiper.

J'insisterai pour terminer sur la formation : celle des hommes et des femmes qui ont pour travail l'évaluation mais aussi celles et ceux qui ont un rôle pour les progrès du développement ou de la gestion. Les acteurs sont au premier rang du succès ou des limites du développement durable comme de l'évaluation environnementale.