

L'étude d'impact: une «langue d'Esopé»

J.M. Boisson

L'étude d'impact (Environmental Impact Statement) est un instrument d'intégration de l'environnement dans les projets de développement.

On examinera la méthodologie des études d'impact, puis la portée et les limites de cette procédure.

Méthodologie des études d'impact

Il s'agit là d'un principe général et d'une procédure d'inclusion de la dimension environnementale dans les projets ponctuels d'aménagement et de développement d'origine publique ou privée. Son contexte d'origine est celui des pays industrialisés, et plus spécifiquement les Etats-Unis, où la contestation des «conservationnistes» s'est solidement organisée dès les années 1960. Un nombre croissant de pays l'ont inclus dans leur législation de l'environnement (1).

L'étude d'impact a pour objet d'examiner, de la manière la plus systématique et la plus formalisée possible, les conséquences d'un projet sur le paysage, les milieux naturels, l'air, le sol et l'eau, la faune et la flore, ainsi que sur les populations concernées.

Il n'est pas question, ici, de faire l'inventaire de ces méthodes qui sont certainement variées, mais de donner une idée synthétique des principales catégories dans lesquelles on peut les classer, par ordre de complexité croissante (2).

I- *La réunion d'experts*: c'est la première méthode (en l'occurrence il faudrait plutôt parler d'approche) qui vient à l'esprit: consultation séparée d'experts par un maître d'ouvrage public ou collectif. Sauf exception, la coordination sera faible, et les résultats souvent «volumineux» et inutilisables. Bien plus, on peut considérer qu'il convient d'éviter de telles pratiques qui permettent, le plus souvent des «manipulations» intempestives.

II- *Les listes de contrôle* (check-lists) consistent à normaliser au niveau de chaque administration une énumération des points qu'il conviendra d'examiner: la méthode a l'avantage de bien s'adapter à l'action administrative et de normaliser les informations à l'entrée comme à la sortie. Elle en a les inconvénients symétriques: rigidité, dispersion, absence de synthèse. Elle ne possède pas la

souplesse nécessaire à l'étude du cas toujours particulier que constitue chaque projet.

III— *Les matrices*: on retrouve là les principes généraux de l'analyse économique dans la cadre des bilans-matières ou celui des tableaux entrées-sorties, adaptés à chaque cas particulier: elles ont pour objet de faire ressortir, sur des tableaux croisés les actions (directes et indirectes) et les résultats prévisibles qu'entraîne le projet en cause sur son environnement physique et parfois social. Il existe des «prototypes» généraux de telles matrices (3), mais aussi des matrices plus spécifiquement adaptées à tel ou tel écosystème (par exemple: «matrice Sorenson» pour le milieu littoral).

La principale limitation de la méthode, comme on l'a déjà vu, provient de sa rigidité structurelle et statique. L'introduction d'une dynamique implique une extrême complexité, vu la richesse de l'information à «véhiculer» dans le temps. C'est la raison pour laquelle on est conduit à leur préférer, ou à les compléter par des approches plus légères mais plus systématiques.

IV— *La planification écologique*. Derrière cette appellation très large, on range, dans ce domaine, les méthodes ayant pour origine le modèle proposé par la Harvard Graduate School of Design, sous la direction de Ian McHarg (4).

Comme toutes les méthodes à succès, elle part d'une idée simple qui consiste en une superposition de cartes homogènes correspondant à chacune des caractéristiques du milieu, la superposition permettant de déterminer les localisations optimales d'activités, dans la perspective d'aménagement de l'espace. Partant, tous les géographes et les aménageurs ont fait peu ou prou de la planification écologique. L'innovation résulte de la prise en compte systématique de toutes les caractéristiques du milieu. La méthode est souple et évolutive. Elle constitue, d'ailleurs, une sorte de préalable à l'étude d'impact et se trouve au point de départ de la plupart des méthodes d'évaluation de l'environnement.

La principale limitation provient de son avantage immédiat: technique très suggestive de représentation qualitative, elle se heurte aux problèmes de l'évaluation quantitative. Elle a été très utilement «approfondie» par le traitement informatique, qui permet de dépasser la limite bi-dimensionnelle. Ceci conduit donc très directement à l'analyse spatiale multicritère et, d'une façon plus générale à la modélisation systémique (5).

V— *Les analyses de système et les modèles*: les recours à l'informatique permettent, naturellement, de mieux approcher la complexité des écosystèmes.

Le principal problème devient alors celui de la quantification et du degré de déterminisme à introduire dans le modèle. L'analyse de système permet en partie d'éviter —au moins dans la phase de recherche— les déterminismes marginalistes et d'introduire plus de plasticité structurelle. Mais, outre la coût de la complexité—financière et en matière grise— les méthodes développées n'aboutissent pas à des schémas décisionnels spécifiques et se heurtent aux problèmes d'agrégation et d'évaluation. Aussi les décisions à prendre en dernier ressort doivent-elles faire l'objet d'arbitrages qui sont parfois d'un déterminisme «pragmatique» qui ruine la richesse du modèle utilisé.

En conclusion de ce rapide survol méthodologique de l'étude d'impact, et avant de s'interroger sur la portée et des limites de cette procédure d'intégration de l'environnement et du développement, il convient de relativiser la méthode elle-même.

I— On doit tout d'abord constater, à l'expérience de quelques milliers d'études réalisées à ce jour —surtout aux Etats-Unis, avec des degrés extrêmement divers de complexité, qu'on applique jamais une méthode mais un mélange des méthodes évoquées. Cela n'est d'ailleurs que très normal compte tenu de leurs liens étroits. En conséquence, on peut en déduire que la recherche méthodologique doit être,

dans ce domaine comme ailleurs, confrontée en permanence avec l'expérimentation concrète.

II— Les études d'impact sont, en second lieu, une manière de rassembler, articuler entre elles et homogénéiser une masse considérable d'informations. Les frontières du champ étudié sont arbitrairement posées: c'est la mesure de notre ignorance; elle est étroite (6). L'arbitrage constant qu'il s'agit d'effectuer est celui du choix entre la précision et la clarté, le global et le ponctuel, le simple qui est «faux» et le complexe qui est «inutilisable».

On doit enfin quitter le terrain de la méthodologie pour juger de la portée et des limites sociales de la procédure.

Portée et limite des études d'impact

La réflexion peut sommairement (7) s'ordonner autour de trois questions principales. Dans quelles conditions les études d'impact peuvent-elles assurer une véritable prise en compte de l'environnement? Quel type de rationalité véhiculent-elles? Quel cadre institutionnel choisir, et quelles en seront les conséquences sociales?

Les conditions d'une prise en compte efficace de l'environnement

Le danger que représente l'institutionnalisation des études d'impact est d'alourdir sensiblement les coûts et les délais préalables d'application des projets de développement pour un résultat dérisoire dans la préservation de l'environnement. Leur réglementation réclame donc pour le moins:

I— Une indépendance, et si possible, une pluralité des organismes chargés des études.

II— Le corollaire direct de cette indépendance, et la condition du respect d'une déontologie est représenté par la *publicité* à assurer aux résultats de l'étude d'impact auprès des différentes parties prenantes: administrations, collectivités locales, public enfin: organisation professionnelle, association de défense de l'environnement, etc.

III— Enfin, et surtout, il est indispensable de donner aux études *un effet sur la décision* (l'«impact» doit se transformer d'objet en sujet de l'étude). A ce point de vue, l'une des qualités primordiales de l'étude sera de proposer plusieurs *véritables* variantes, comprenant l'éventuelle possibilité d'abandon du projet (8).

Ce point est fondamental si l'on veut éviter que les conditions énumérées ci-dessus se limitent à un catalogue de vœux pieux. L'une des limites structurelles de la procédure d'impact, par rapport à une véritable planification écologique provient de ce qu'elle est *par nature* réactive; associée un développement économique et (ou social), elle intervient en second rang, une fois que le projet est arrêté, tout au moins dans ses grandes lignes, puisqu'elle a précisément pour objet d'en étudier les conséquences. L'ordre des priorités est implicitement posé a priori et l'étude d'impact représente, dans une large mesure, une méthode du «moindre mal» plutôt qu'une intégration «à part entière» de l'environnement et du développement (9). Ceci se marque particulièrement lors de la seconde étape des études d'impact: celle qui, après identification des effets, procède à l'évaluation de ces effets et se heurte à l'évaluation dite «économique», en réalité marchande (10). Ceci conduit à la seconde interrogation.

La rationalité véhiculée par les études d'impact

Les modalités traditionnelles des projets de développement comprennent deux étapes: d'une part, la planification économique, qui définit les objectifs et

arrête les grandes options, puis la programmation de la mise en place physique du projet. On peut constater une évolution rapide depuis une dizaine d'années de l'analyse économique des projets, largement occasionnée par l'intervention croissante des pouvoirs publics. Aux calculs traditionnels de rentabilité financière pure se sont ajoutées de nouvelles analyses économiques élargies, connues sous les effets de «coûts-avantages» ou «coût-efficacité» (11) prenant en compte les effets hors marchés selon la logique de l'intégration des effets externes, que l'on a évoquée en première partie, en les assimilant à la logique du marché, par évaluation monétaire de prix «fictifs» (shadow prices). L'étude d'impact marque une troisième étape, où l'on s'efforce d'échapper à la prédominance du monétarisé, en conservant ou en introduisant des dimensions réelles dans l'analyse. De ce point de vue, on peut se demander, avec O. Godard, «si les études d'impact ne constituent pas un changement plus important dans les pratiques de l'administration, dans le mode d'encadrement des initiatives privées et dans le type de rationalité sous-jacent à la prise de décision, qu'au niveau de la prise en compte de l'environnement elle-même» (12).

Ceci conduit à poser enfin la troisième question: à quelle logique politique et sociale obéit l'étude d'impact?

Cadre institutionnel et conséquences sociales de l'étude d'impact

Le cadre institutionnel de la procédure peut donner lieu à deux hypothèses contrastées: le premier, administratif, «technicisé» et centralisé peut conduire aux projets «techniquement» les plus complets.

En contrepartie, il échappe, en partie, à l'une des conditions de validité de l'étude d'impact, sa publicité, et par là même peut conduire à des conflits ou des blocages, soit avec les promoteurs du projet, soit avec les associations de défense de l'environnement. A l'autre extrême, un cadre «participatif» et localisé peut conduire à des projets mieux acceptés, mais peut-être moins bien conçus.

Il paraît de bon sens que le choix soit effectué à un échelon intermédiaire, et dépende évidemment de la taille des projets.

De toute manière, quel que soit le cadre institutionnel choisi, toute politique de l'environnement aura inmanquablement des effets redistributifs de richesses et traduira donc des conflits sociaux. Aux problèmes scientifiques délicats que doit résoudre l'étude d'impacts s'ajoutent les conflits des intérêts en jeu. On trouvera donc, derrière la défense de l'environnement, celle d'intérêts bien particuliers. C'est largement sur cette base, et au moins autant que sur ses limites techniques qu'est critiquée la procédure de l'étude d'impact.

C'est oublier que l'absence de politique de l'environnement constitue, en soi, une forme de politique de l'environnement qui se traduit par une répartition précise et non fortuite des avantages et des coûts. Ici encore l'étude d'impact doit être considérée, en l'état actuel, comme une solution de moindre mal. La seule et véritable crainte que l'on puisse avoir à son endroit est qu'elle constitue un alibi, un frein et non une transition vers une meilleure intégration de l'environnement et du développement.

L'étude d'impact ne peut donc être que ce qu'on en fait: la meilleure ou la pire des choses.

Notes

(1) En France, par exemple, elles sont prévues dès l'article 2 de la loi sur la Protection de la Nature de juillet 1976.

- (2) Classement proposé par M. Falque: «Méthodologie des études d'impact», dans *VIIIe Journées d'Etudes Internationales Aménagement et Nature*, Pont-à-Mousson (France), 13-15 octobre 1977.
- (3) Un essai de «prototype» général et adaptable en est fourni par la matrice mise au point par le service géologique des Etats-Unis, sous la direction de Luna Léopold, et connu de ce fait sous le nom de «matrice Léopold». Elle comprend, dans son extension maximale 8.800 cases.
- (4) Ian McHarg: *Design with Nature*. Publié en traduction française sous le titre *Composer avec la Nature* en collaboration avec M. Falque, Dunod-Bordas, Paris.
- (5) Signalons qu'au stade cartographique, la méthode de la planification écologique constitue un excellent instrument pédagogique.
- (6) Les difficultés d'intégration de l'environnement dans les comptabilités nationales, que ce soit dans le cadre central ou dans des comptes «satellites» en est la preuve.
- (7) Pour un exposé plus extensif, cf. O. Godard: «La contribution des études d'impact à l'intégration de l'environnement dans la planification du développement: les principaux problèmes», dans *VIIIe Journées Internationales*, op. cit., Aménagement et Nature.
- (8) Aux Etats-Unis, sur 7.000 études, 200 avaient conduit à un abandon définitif du projet.
- (9) C'est ainsi qu'on a pu écrire qu'un programme de gestion efficace de l'environnement n'aurait pas besoin d'«Environmental Impact Statement», American Society of Planning Official, cité par O. Godard, op. cit.
- (10) Il convient de souligner ici encore la distinction à faire entre rationalité économique et rationalité économique marchande, la seconde étant un sous-ensemble de la première, le plus cohérent en l'état actuel des choses.
- (11) Ou encore en France, procédures RCB Rationalisation des choix budgétaires.
- (12) O. Godard, op. cit., p. 6.