

## Chapitre 4

### Logiques environnementales et planification territoriale

La planification environnementale suit aujourd'hui une logique territoriale, car les problèmes environnementaux sont souvent associés à des espaces, plus ou moins locaux, formant des territoires : ainsi, les déchets percolent dans la nappe phréatique, les eaux croupies empuantissent l'air, mais leur traitement engendre du bruit, etc. Les SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) associés aux Agences de bassin sur lequel nous reviendrons dans un chapitre spécifique consacré à la gestion de l'eau sont la parfaite illustration d'une approche intégrée de l'environnement.

#### 1. Des logiques territoriales

Déjà, depuis le début des années 1980, la concentration des activités et des personnes dans de petits espaces souvent fragiles – littoral, montagne, bord des lacs, etc. – a posé des problèmes environnementaux. Les lois Montagne et Littoral ont tenté d'y répondre, à travers une approche territorialisée. Prolongeant cette logique, la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire) a institué en 1995 les DTA (Directives territoriales d'aménagement) qui visaient un développement spécifique de sites à fort enjeu : estuaires, zones montagneuses ou maritimes tendant à s'urbaniser. Mais ce sont les nouveaux dispositifs introduits par la LOADDT qui vont généraliser ce type d'approche dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme de tous les territoires et introduire la notion de développement durable. La planification locale concernant surtout les sols, la qualité de l'air, la gestion des déchets et de l'eau, du bruit et des risques naturels et technologiques, s'en trouve transformée.

#### *Des territoires spécifiques entre loi Montagne, loi Littoral et PNR*

Avant 1971, année de la création du ministère de l'Environnement, deux textes existaient déjà : préfiguration de ce que sera, plus tard, le mode de territorialisation des problèmes environnementaux. Il s'agit de la loi de 1930 sur les monuments naturels et les sites, qui s'applique encore à 5 050 sites inscrits et 2 600 sites classés, et de la loi de 1960

relative à la création de parcs nationaux. Les grandes tendances dans les deux cas étaient les suivantes :

- les sites étaient très circonscrits et ne tenaient que faiblement compte des espaces voisins (lieux fragiles ou sites patrimoniaux ponctuels, parcs nationaux rigoureusement zonés) ;
- le parti pris d'aménagement était la conservation en l'état, ou le retour à un supposé état « originel », fondé souvent sur des critères esthétiques superficiels et discutables ;
- la fréquentation touristique était connotée très négativement, perçue uniquement comme un mal nécessaire, filtrée voire interdite dans le cas de parcs nationaux ;
- les missions des structures gestionnaires étaient surtout le maintien en l'état et le contrôle de l'accès au site, à l'aide de moyens financiers obtenus selon une logique de guichet\*.

Depuis les années 1970, cette approche s'est heureusement considérablement infléchie selon trois directions :

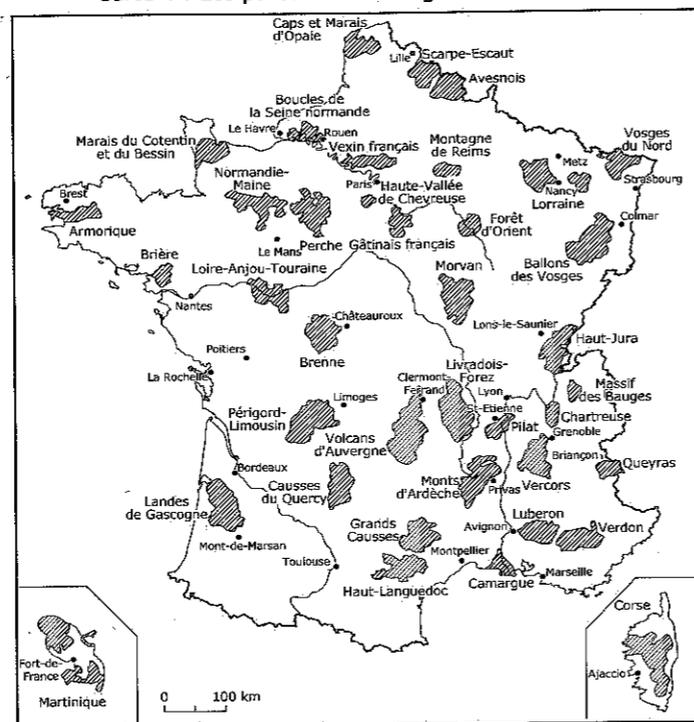
- la prise en compte de l'expression des habitants des sites concernés et des espaces voisins (ainsi, aujourd'hui les Conservatoires de l'espace littoral et des rivages lacustres impliquent associations et collectivités locales) ;
- l'intégration des dimensions économiques et sociales, l'objectif majeur n'étant plus uniquement conservatif (ainsi, la récente Fondation pour la sauvegarde des habitats de la faune sauvage regroupe des organisations cynégétiques et des agents économiques) ;
- la généralisation de la notion de parc et de site protégé à des espaces non monumentalisés et la fixation de limites tenant compte de territoires informels préexistants. Tel est le cas des PNR (Parcs naturels régionaux).

Créés en 1967 (décret n°67-158), les PNR sont à la fois les principaux témoins et acteurs de cette évolution. Aujourd'hui, un PNR est un territoire au patrimoine naturel et culturel riche mais à l'équilibre fragile et menacé, qui décide de s'organiser autour d'un projet afin d'assurer durablement la protection, la gestion et le développement harmonieux de son territoire.

Le parc est mis en œuvre, le plus souvent, par un syndicat mixte regroupant toutes les collectivités impliquées – régions, départements, communes adhérentes – autour d'une charte qui engage pour 10 ans ses signataires ainsi que l'État qui doit l'approuver. On procède donc à une révision décennale. Les PNR, associations, régions et collectivités locales, sont associés à l'élaboration des prescriptions pour la gestion des espaces, paysages et milieux caractéristiques. Il s'agit ainsi d'une

structure intercommunale intégrant l'ensemble des communes du parc afin d'éviter que seules quelques communes supportent les infrastructures et les efforts de protection et de gestion de l'environnement et des paysages, alors que toutes les autres bénéficieraient par effet d'aubaine des externalités touristiques positives : implantations d'activités ou d'hébergement par exemple. Il existe aujourd'hui 40 PNR (cf. carte 4 *infra*), de nature très diverse :

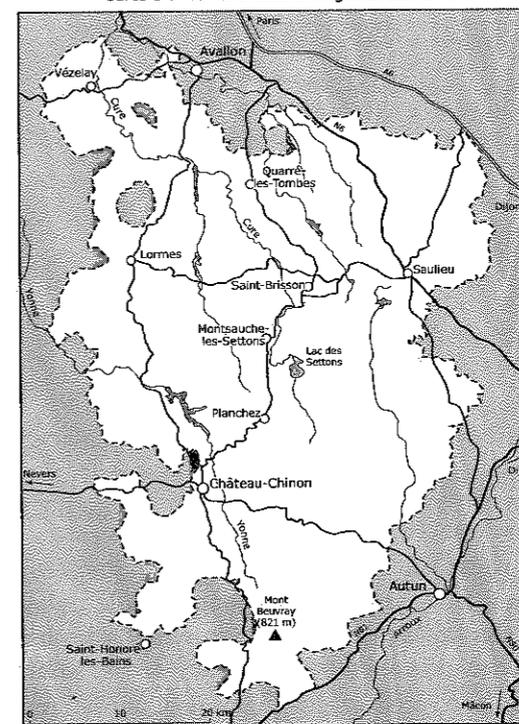
Carte 4 : Les parcs naturels régionaux de France



Source : Ministère de l'Environnement, 2000

– Le PNR du Morvan (cf. carte 5 *infra*) a été créé en 1970 à cheval sur les départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire et de l'Yonne. Il inclut le massif granitique au cœur de la Bourgogne calcaire. Il s'agit d'un espace de moyenne montagne (de 400 m à 900 m) entaillée de vallées encaissées et de failles profondes. Il est couvert de forêts, de bocages et de landes à genêts. Les fonds de vallée, formés de sols granitiques où l'eau stagne, sont dominés par des prairies marécageuses à joncs et carex. Caractérisé par un habitat dispersé, le Morvan n'a jamais eu de véritable capitale, mais compte tout de même près de 35 000 habitants.

Carte 5 : Le Parc Naturel Régional du Morvan

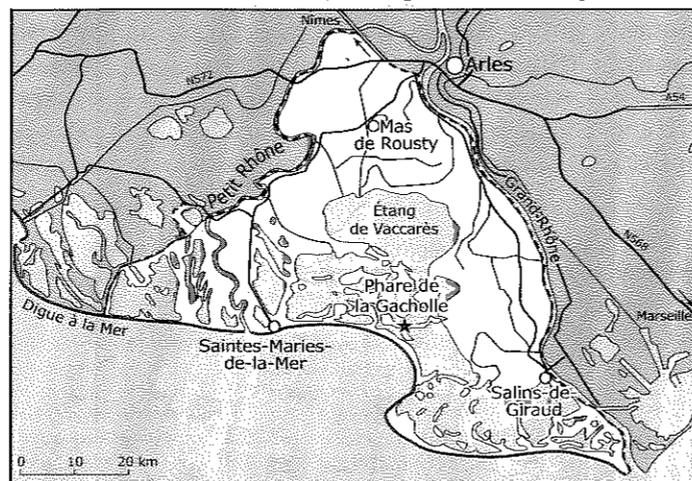


D'après PNR du Morvan, 2003

– Créé la même année, le PNR de Grande Camargue (cf. carte 6 *infra*) est aux antipodes de celui du Morvan. Situé à l'embouchure du Rhône dans le seul département des Bouches-du-Rhône, il s'étend sur l'aire géologique du delta du fleuve. La Grande Camargue est souvent considérée comme une « île » entre la mer Méditerranée et les deux bras du Rhône, dont le delta est demeuré mouvant jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cet espace possède une capitale extérieure à lui, Arles, mais ne compte que 2 communes et 7 500 habitants.

Les PNR se trouvent la plupart du temps dans les massifs montagneux (20 PNR sur 40) et les systèmes littoraux (12 PNR sur 40) touristiquement attractifs et soumis à une forte pression humaine : dans le Morvan, aux portes de la région parisienne, nombre d'habitants de la capitale ont acquis une résidence secondaire, d'où un important mitage\* dans les années 1970 ; en Camargue le tourisme de masse estival et la dégradation de la qualité des eaux du Rhône ont hypothéqué la survie d'écosystèmes fragiles. On peut donc considérer que les deux lois fondatrices de la démarche territoriale et contractuelle en environnement – la loi Montagne et la loi Littoral – sont, dans l'esprit, le prolongement logique des PNR.

Carte 6 : Le Parc Naturel Régional de Camargue



D'après PNR de Camargue, 2003

La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, les écosystèmes et le patrimoine culturel sont spécifiques. La loi Montagne, du 9 janvier 1985, tente d'optimiser des potentialités des espaces montagnards, à travers notamment :

- la valorisation des productions agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques, la diversification des activités économiques et le développement des capacités touristiques ;
- la protection des équilibres écologiques, la préservation des sites et des paysages et la réhabilitation du bâti existant ;
- la prise en compte des handicaps que subissent les collectivités locales et les activités économiques, par des politiques de soutien à l'emploi, etc. Il existe sept massifs où s'applique la loi Montagne : les Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Jura, Pyrénées, Vosges. Si leur délimitation est originellement fixée par décret, elle peut être modifiée par propositions des acteurs locaux. Dans chacun, un Comité de massif, comprenant des représentants des régions, des départements, des communes, des organismes consulaires, des parcs nationaux et régionaux éventuels, des organisations socioprofessionnelles et des associations, veille à l'aménagement et à la protection du massif.

En fait, le Comité de massif est associé à l'élaboration de tout ce qui concerne, directement ou indirectement, le massif dans les Plans régionaux ou les Schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif lorsqu'il est à cheval sur plusieurs régions. Bien entendu les Comités de massif sont chapeautés par un Conseil national de la montagne, qui inclut entre autres des représentants de chaque

Comité de massif. Ce conseil a un rôle d'arbitrage : il aide à définir les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées par le FNADT (Fonds national pour l'aménagement et le développement territorial). En zone de montagne, les opérations d'aménagement touristique s'effectuent sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales, mais les Comités de massif sont nécessairement consultés sur les projets d'UTN (Unités touristiques nouvelles). Pour émettre un avis, la Comité désigne, en son sein, une commission spécialisée. On se doute que délimitations de massifs et création d'UTN sont à l'origine de décisions et de conflits dans lesquels les intérêts politiques et particuliers ne sont pas absents.

#### 14. Qu'est-ce qu'une Unité touristique nouvelle ?

Les UTN (Unités touristiques nouvelles) sont des opérations de développement touristique qui présentent pour objectif d'assurer un équilibre entre la préservation des sites et le développement touristique. Leur régime a été précisé par la loi Montagne : leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels. De plus, la création d'une UTN n'est possible que dans une commune disposant d'un PLU opposable aux tiers, avec lequel elle doit être compatible.

Le Code de l'urbanisme définit trois catégories d'UTN :

- les opérations de développement touristique qui ont pour objet de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge ;
- les opérations ayant pour objet de créer une urbanisation en discontinuité avec les aménagements ou équipements existants, et qui entraîne une modification de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;
- les opérations qui ont pour objet d'accroître la capacité d'hébergement touristique existante - en une ou plusieurs tranches - de 8 000 m<sup>2</sup> hors œuvre. Les remontées mécaniques ou leur extension sont également considérées comme des UTN lorsque le coût de l'opération - en une ou plusieurs tranches - excède un seuil fixé de 2 300 000 euros.

Il convient de tenir compte des conditions locales. Ainsi, une autorisation de construire portant sur moins de 8 000 m<sup>2</sup> est soumise à une procédure UTN, si en s'ajoutant à des autorisations antérieures délivrées dans les derniers dix-huit mois ce seuil est franchi.

La demande est présentée par la commune, les communes ou le groupement de communes sur le territoire desquelles s'étend le projet au préfet de département. Le dossier de demande d'autorisation doit être mis à disposition du public dès la notification aux collectivités par arrêté. Si, dans un délai de quatre ans à compter de la notification, le projet n'a pas été réalisé, il est caduc.

Ainsi, les UTN doivent tenir compte des risques naturels ; or, en l'absence de plans d'exposition aux risques naturels ou de PLU opposables au tiers - ce qui est souvent le cas des toutes petites communes

de montagne – les projets sont censés prendre en considération *ex abrupto* et par eux-mêmes les « risques naturels prévisibles » : l'arbitraire, qu'une telle définition permet, nourrit de multiples conflits, horizontaux entre les communes ou verticaux entre la préfecture et les communes, où mijotent les vieilles rancœurs et les intérêts contraires des uns et des autres. Toutefois, se fondant sur la réussite, pourtant relative, de la loi Montagne, la loi Littoral est créée l'année suivante, selon des modalités très similaires de fonctionnement, bien que déséquilibres et risques ne soient pas de même nature.

La structure et les principes de fonctionnement de la loi Littoral du 4 janvier 1986 sont les mêmes que ceux de la loi Montagne. Ainsi les conseils régionaux limitrophes ayant des espaces littoraux coordonnent leurs politiques à travers un Schéma interrégional du littoral, qui veille à la cohérence des actions et projets d'équipements en relation avec l'aménagement ou la protection du littoral. Il respecte les orientations du schéma national, et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. La délimitation de la zone littorale est soumise à enquête publique. Il convient de noter que sont considérées comme communes littorales, non seulement les communes riveraines des mers et océans, mais aussi des estuaires et deltas en aval de la limite de salure des eaux, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares. Ainsi, parfois, loi Littoral et loi Montagne s'appliquent à un même espace.

Dans les zones littorales, les constructions sont fortement encadrées et contraintes selon trois principes :

- en dehors des zones portuaires et industrielles, et sous réserve de cas spécifiques (procédure d'utilité publique liée à des risques naturels, conchyliculture, etc.), il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement ;
- un ensemble touristique ayant pour effet d'accroître de façon significative les populations saisonnières ou d'entraîner une modification de l'usage balnéaire ou nautique du littoral doit faire l'objet d'une convention qui ne peut excéder quinze ans ou exceptionnellement trente ans avec la commune concernée ;
- les zones urbanisées, ou en projet, doivent posséder un équipement de traitement et d'évacuation des effluents ; cela s'applique aussi aux terrains de camping.

### 15. Typologie des zonages littoraux existants

**Limites administratives à terre** : découpage cantonal, communal, départemental et régional.

**Limites administratives en mer** : circonscriptions des affaires et des services maritimes, eaux territoriales et intérieures, limites de salure des eaux, zones portuaires administratives, et zones des préfectures maritimes.

**Zonages réglementaires des activités de navigation** : chenaux, zones d'attente, de danger, de mouillage.

**Zonages réglementaires des activités d'exploitation des ressources marines** : cantonnements, classements des zones de production, gisements classés, zones des 3 milles, des 6 milles, des 9 milles.

**Zonages de protection patrimoniale** : PNR, réserves naturelles, sites inscrits et sites classés, sites Natura 2000, ZICO, ZNIEFF, ZPS.

**Zonages techniques de gestion** : périmètres de contrat de baie, périmètres SMVM, SDESEL (Schéma directeur de la surveillance IFREMER), zonages de la loi Littoral, zones d'application des SAGE, zones sensibles.

Toutefois, le respect de la loi n'est pas évident tant la pression foncière est forte sur le littoral : beaucoup d'acteurs locaux prônent un développement économique à court terme centré sur le tourisme de masse et l'accroissement significatif du bâti. Ainsi, la plupart des PLU ne sont pas en conformité avec la loi Littoral, et la mise en place des Schémas de mise en valeur de la mer progressent bien lentement. De toutes manières, techniquement, les instruments de mesure du « grignotage » littoral ne sont pas opérationnels et les instruments financiers pour s'y opposer ne sont pas vraiment utilisés.

Il existe, cependant, un ensemble d'instruments législatifs et réglementaires pour protéger ses zones côtières, avec entre autres la préservation d'un tiers sauvage de la zone littorale et de 40 % du linéaire côtier non bâti. Pour cela, un Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – créé en 1975, bien avant la loi Littoral – assure l'acquisition d'espaces en bord de mer et sur les rives et plans d'eau d'une superficie égale ou supérieure à 100 km<sup>2</sup>. Il mène une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de maintien de l'équilibre écologique. Le Conservatoire a ainsi réussi à protéger 17 % du linéaire côtier et à restaurer des sites dégradés ou prêts à être abandonnés : 42 025 ha sur 314 sites et 580 km de rivages.

PNR, loi Montagne et loi Littoral concernent des espaces spécifiques. Un pas supplémentaire dans la territorialisation des politiques d'environnement est franchi avec la LOADDT qui généralise cette préoccupation à tous les espaces et qui introduit la notion de développement durable.

### *Les apports de la LOADDT*

Depuis la conférence de Rio les modes de gestion territoriale intègrent, au moins formellement, les principes du développement durable. On observe ainsi une évolution progressive d'une analyse sectorielle vers une approche transversale des projets environnementaux. Celle-ci prend sa pleine mesure dans la LOADDT qui définit de nouveaux découpages territoriaux participant à la mise en œuvre des principes du développement durable. En fait, la LOADDT présente quatre dispositions appelées à influencer sur le traitement de l'environnement local :

- la recomposition des territoires locaux, avec un maillage de l'espace en territoires de projet (pays, agglomérations, pays, PNR) de 50, 80, parfois 120 communes, qui constituent des cadres de concertation et de contractualisation ;
- l'organisation des milieux urbains en agglomérations, échelle permettant de maîtriser l'étalement de l'habitat, les déplacements urbains et la dégradation de l'environnement, tous points qui nous concernent ici ;
- la forme des SSC\*, qui offre la possibilité de mises en œuvre différenciées dans la planification des territoires concernés ;
- l'apparition d'un volet territorial dans les CPER\*, à hauteur de 25 % du montant total, afin de soutenir les pays, agglomérations et PNR prêts à s'organiser autour de contrats d'agglomération, de ville, de pays, de parcs naturels ou de réseaux de villes sur des périmètres définis.

Les nouveaux espaces de décisions et de projets (agglomérations, pays et PNR) constituent un terrain particulièrement favorable à la prise en compte des préoccupations environnementales dans ses diverses dimensions : contraintes écosystémiques, développement économique, solidarité sociale, qualité de vie.

### *Trois organismes au cœur de la planification environnementale : la DATAR, l'ADEME et l'IFEN*

L'Institut français de l'environnement, implanté à Orléans, a été créé en 1991. Il s'agit d'un établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement. L'IFEN a surtout vocation à collecter, traiter et diffuser des informations statistiques et à réaliser des études sur l'état de l'environnement. Il est aussi le point focal national de l'AEE. À ce titre, il est membre du réseau EIONET. Il participe donc à l'élaboration d'un système d'indicateurs du développement durable, aux organisations européennes et internationales (EUROSTAT, OCDE, ONU) et se trouve impliqué dans divers pro-

grammes bilatéraux de coopération sur l'environnement. Ainsi, entre 2000 et 2004, l'IFEN :

- contribue à l'élaboration des statistiques régionales EIDER (Ensemble intégré des descripteurs de l'environnement régional) ;
- conduit le groupe de travail international chargé par EUROSTAT d'élaborer une nomenclature statistique européenne sur les déchets ;
- participe au programme CORINE Land Cover d'acquisition de données sur l'occupation des terres, et à plusieurs observatoires, dont ORME (emplois, métiers et formations), OPRESE (opinions et pratiques sociales), ONZH (zones humides).

L'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) a été créée en 1990 à partir de trois organismes plus anciens : l'Agence pour la qualité de l'air, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets sont dissoutes. Ses missions sont nombreuses : prévention et lutte contre la pollution de l'air, limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation et prévention de la pollution des sols ; réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ; la lutte contre les nuisances sonores. Forte de délégations régionales qui reçoivent les demandes des collectivités locales et des entreprises, elles peuvent fournir des références de consultants, de bureaux d'études ou d'intervenants spécialisés, et des cahiers des charges types pour la réalisation des études, passer des conventions.

L'agence possède donc à la fois une activité de conseil et de soutien en attribuant des subventions et des avances remboursables à des actions de collectivités ou des organismes privés. Elle perçoit, entre autres, la taxe parafiscale sur les émissions de polluants dans l'atmosphère depuis 1999, affectée au financement de la lutte contre la pollution de l'air et due par les exploitants d'installations classées polluantes. Son produit est affecté :

- pour une part, qui ne peut être inférieure à 60 % de son montant brut, à des aides aux équipements de prévention, de réduction ou de mesure des pollutions atmosphériques permanentes ou accidentelles ;
- à des aides aux actions de développement de techniques industrielles et de technologies nouvelles dans les domaines de la prévention, de la réduction ou de la mesure de la pollution atmosphérique générée par les installations classées ;
- au financement de la surveillance de la qualité de l'air ;
- au financement d'études et de travaux à caractère technique ou économique, notamment en matière de fiabilité des matériels de mesures des différents polluants ;

— à la couverture, dans la limite de 6 % de son montant net, des frais de recouvrement de la taxe et de gestion technique et financière des opérations.

La DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), quant à elle, n'est pas une structure dédiée aux questions environnementales. Cette « vieille dame » a été créée en 1963 dans le but de préparer, impulser et coordonner les décisions relatives à l'aménagement du territoire conduites par l'État. Il s'agit en fait d'une instance de proposition, d'arbitrage et de synthèse des politiques ministérielles sectorielles. Aujourd'hui elle cherche à optimiser les politiques de l'État en respectant la cohésion territoriale et le développement durable. Elle dispose, pour conduire ses activités, d'outils financiers d'aide et de soutien aux projets : elle est ainsi chargée de piloter et de coordonner l'attribution des crédits relatifs aux contrats de plan État-Région, au FNADT, à la Prime d'aménagement du territoire et au Fonds d'aide à la délocalisation dans le cadre du CIALA (Comité interministériel d'aide à la localisation d'activités). Ses activités s'organisent en plusieurs domaines clés :

— La DATAR assure le secrétariat du CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) et est chargée de la préparation et du suivi des CPER et du FNADT, principal outil financier de l'aménagement du territoire.

— Elle est une interface entre les politiques d'aménagement européennes et nationales, et les actions régionales et locales. Interlocutrice privilégiée pour les politiques structurelles communautaires territorialisées, elle négocie la réforme des Fonds structurels et des zonages et coordonne le suivi, l'évaluation, le contrôle et l'assistance technique des programmes en cours. Elle coordonne aussi la coopération transfrontalière, et l'élaboration du SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire).

La DATAR a en outre mission de façonner à long terme l'armature territoriale en coordonnant les politiques urbaines, portuaires, énergétiques, environnementales, culturelles, sanitaires et sociales, de la recherche, des transports et de l'information. Actuellement, elle promeut un développement territorial fondé sur des espaces de projets intégrant l'ensemble des acteurs locaux : pays et agglomérations. Elle élabore aussi des stratégies pour les espaces sensibles, le littoral et la montagne, émergeant ainsi aux questions d'environnement et de développement durable.

Les Contrats ATEnEE (Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique) ont été élaborés par l'ADEME et la DATAR

pour accompagner pays, agglomérations et PNR dans l'élaboration de projets intégrant les enjeux environnementaux et l'efficacité énergétique. Ils concernent donc des domaines très divers : organisation des déplacements et mobilité, valorisation et développement des énergies locales, intégration des dimensions environnementales dans l'urbanisme opérationnel (zones d'activités, opérations de renouvellement urbain) ou de planification (SCOT, PLU, etc.), optimisation de la gestion des déchets, etc. En fait, ce dispositif prolonge d'autres démarches tels les Agendas 21 locaux, dont nous avons déjà parlé, ou les Chartes pour l'Environnement qui sont des contrats passés entre collectivités locales et État afin de mettre une stratégie environnementale globale. Il ne concerne donc que les territoires de projet au sens de la LOADDT quel que soit leur niveau de maturité : de la délimitation du périmètre du territoire à la mise en œuvre du projet, en passant par la contractualisation.

Il prévoit un soutien technique (mise à disposition d'outils méthodologiques pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation) et financier à la réalisation des projets. Il s'inscrit tout le long du cycle de vie du projet : définition des objectifs, constitution d'un comité de pilotage chargé de l'élaboration d'un plan d'actions, suivi et évaluation. Pour cela, il s'appuie sur des outils méthodologiques tels le PEC (Plan environnement collectivités) ou les AEU (Analyse environnementale de l'urbanisme). Ce contrat ATEnEE est signé entre le bénéficiaire et l'ADEME sur la base d'un programme d'actions. D'une durée de 3 ans, il est renouvelable une fois. Les financements peuvent s'inscrire dans le cadre du volet territorial des CPER, du FNADT et faciliter l'accès aux Fonds structurels européens.

#### 16. Le management environnemental des collectivités locales

La LOADDT oblige les acteurs locaux à tenir compte des enjeux environnementaux et augmente leurs besoins en outils méthodologiques. Afin de répondre à cette demande l'ADEME propose aux collectivités territoriales plusieurs outils adaptés à leurs projets tels le PEC (Plan environnement collectivités) et l'AEU (Analyse environnementale de l'urbanisme).

Les PEC accompagnent les collectivités dans l'évaluation des impacts de leurs actions sur l'environnement, et les aident à réaliser des diagnostics de leurs activités. Au-delà des domaines bien connus comme l'eau ou les déchets, le bruit et la pollution atmosphérique sont aussi pris en compte.

Les AEU sont des études préalables aux choix d'aménagement et d'urbanisme. Ils ont pour objectif d'intégrer les préoccupations environnementales en amont des projets d'aménagement ou des nouveaux documents d'urbanisme prévus par la loi SRU.

## 2. Des pressions contradictoires

Trop souvent, la mise en œuvre de ces dispositifs et de ces principes d'action territorialisés se heurte à des contraintes multiples : lourdeurs liées à des modes de fonctionnement n'intégrant pas les préoccupations environnementales, mauvaise volonté d'élus locaux se sentant menacés dans leurs prérogatives ou désireux de satisfaire telle ou telle frange de leur électorat, impératifs sociaux ou économiques antagonistes.

### *Des collectivités locales peu préparées*

En fait, il y a encore une dizaine d'années, l'action municipale en matière d'environnement oscillait entre deux conceptions, conduisant toutes deux, au fond, à ne rien faire :

– Une conception très englobante dans laquelle transports collectifs, politique du logement et implantation de zones d'activités sont identifiés à des problèmes environnementaux puisqu'ils ont des conséquences en termes d'émission de polluants aériens et de rapprochement résidence-travail, par exemple. Dans une telle perspective, l'environnement est littéralement « dilué » dans toutes les actions d'urbanisme et d'aménagement. L'évaluation des actions entreprises et leur « lecture financière » devient à peu près impossible, tant leurs limites sont imprécises et leurs volumes importants.

– Une vision restreinte d'ingénieur des services techniques, qui limite la politique environnementale à l'eau, l'assainissement, la protection contre les diverses formes de pollution, la gestion et le traitement des déchets, les espaces verts. En ce cas, la politique environnementale est réduite à sa plus simple expression, celle de discussions en termes financiers entre services municipaux prédéterminés. Les questions de qualité de vie ne sont pas abordées.

Depuis, en réponse à la nouvelle sensibilité environnementale de la population – composée, rappelons-le, d'électeurs –, et aux nouveaux textes dont la LOADDT, est apparue une nouvelle attitude. Elle superpose à la vision « technicienne » des procédures de consultation de la population et une volonté affichée, réelle ou non, de transparence dans l'action, passant entre autres par la reconnaissance des associations environnementales agréées et des associations des quartiers en tant qu'interlocuteurs privilégiés.

Dans ce dialogue orchestré, les acteurs locaux, sensibles à la *vox populi*, contournent les difficultés du débat en résumant leurs projets à un catalogue de problèmes, de mesures ponctuelles et d'investissements, établis « à la demande » : voies piétonnes et pistes cyclables, aménagements de convivialité tel celui des places en centre-ville. Dès

lors la politique locale en matière d'environnement se traduit forcément par « du visible et du concret » pour les municipalités comme pour les citoyens, l'appréciation des uns et des autres pouvant changer au gré des sensibilités et des élections. Seules comptent les mesures immédiates et à court terme, même lorsqu'elles engagent la commune ou la structure intercommunale à long terme, telle la création ou la rénovation d'une station d'épuration ou d'une usine de traitement des déchets.

Il est vrai que souvent ces collectivités n'ont pas le choix : les communes touchées par les nuisances peuvent essayer de minimiser les contraintes, mais elles se heurtent à l'espace privé de production avec lequel elles doivent composer pour des raisons économiques (emploi et taxes perçues). Finalement, elles en sont réduites à agir sur la symbolique de l'environnement : décor de la vie urbaine, maisons de la nature, etc. Ce faisant, les collectivités locales réduisent l'environnement à son aspect esthétique immédiatement visible, croyant adhérer ainsi aux désirs des populations. Or, celles-ci, quelles que soient leurs demandes formelles par ailleurs, envisagent plutôt leur environnement en fonction du bien-être ou du mal-être qu'il leur procure.

Sous couvert de préoccupation pour la qualité du milieu, les acteurs locaux mettent souvent en avant des valeurs d'« harmonie » et de « nature » : puisque les éléments naturels coexistent harmonieusement dans une lande, dans un golfe, ou une forêt, il suffirait, en ville, de passer d'une harmonie naturelle à une harmonie urbaine. C'est oublier un peu vite que l'environnement, en tant que milieu de vie, possède une forte charge symbolique : dans une enquête tentant de cerner le rapport entre cadre de vie, bien-être et environnement dans trois sites du département du Val-de-Marne et de l'Essonne, cet écart est clairement montré (voir chapitre 1) : ici un espace vert de 40 ha est moins perçu comme un espace naturel que comme une coupure concrétisant l'« apartheid » d'un quartier d'habitat social collectif. D'ailleurs, face à la présence de « nature dans la ville », les aspirations des résidents sont souvent contradictoires : on demande à celle-ci de « faire oublier la ville », mais on lui demande aussi de représenter un milieu typiquement urbain.

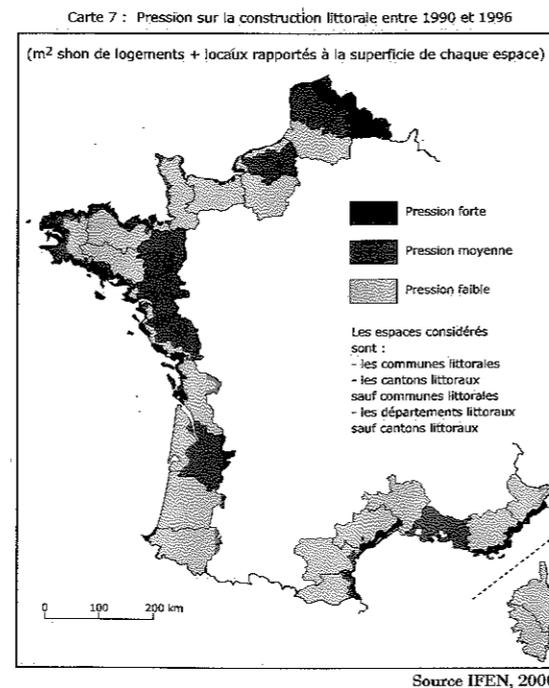
### *Une mauvaise volonté des acteurs locaux*

La mise en œuvre de politiques de l'environnement cohérentes se heurte aussi parfois à la mauvaise volonté des élus locaux, sur la base d'interprétations abusives des textes et des procédures : c'est dans les espaces littoraux que de telles situations sont les plus typiques et les plus nombreuses. En effet, la pression foncière y est très importante,

rendant malaisé le contrôle du respect des nombreuses règles de la loi Littoral en matière de constructions immobilières<sup>1</sup> :

- inconstructibilité dans les zones non urbanisées sur une bande de 100 mètres à partir du rivage, certes mais le grignotage progressif reste possible ;
- extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, certes mais où commence le rivage et quels sont les critères de limitation ;
- interdiction de routes littorales ou de routes de transit en deçà de 2 km du rivage, certes mais que dire des élargissements de voies existantes ou de la brutale promotion de pistes de terre au rang de « routes » et de « rues », pouvant ensuite être goudronnées et élargies.

Or la pression foncière dans les communes littorales perdure et s'amplifie (cf. carte 7 *infra*), entretenue par le tourisme : près de 70 % de la capacité d'hébergement touristique littorale française est constituée de résidences secondaires, donc de bâti en « dur ». Dans les 30 % restant il convient d'inclure, non seulement les campings, mais aussi les hôtels et les résidences de tourisme, autres bâtiments.



1. Source : IFEN, « La pression de la construction ne se relâche pas sur le littoral français », *Les données de l'environnement*, n°55, juin 2000.

Entre 1980 et 1986, en surface, 12 % des logements et 7 % des locaux construits chaque année en France, l'étaient sur une bande côtière représentant moins de 4 % du territoire national. D'entrée de jeu la loi Littoral fut donc une gêne qu'il fallait contourner : ainsi, par divers artifices, le taux de variation moyen annuel des superficies construites sur les communes littorales depuis 1986 s'est constamment maintenu à + 4 % contre + 2 % pour l'ensemble du pays. Ainsi, dans la région PACA, 56 % des constructions nouvelles ont été réalisées sur la bande littorale entre 1990 et 1996. Le poids de la construction sur la partie rétro littorale des cantons est encore faible : il ne s'y construit en moyenne que 23 % de ce qui s'édifie sur l'ensemble des cantons, sur un espace représentant pourtant 44 % de leur superficie totale.

Par ailleurs, la part des résidences secondaires dans l'ensemble de ces constructions peut atteindre 41 % en Vendée et Pays-de-la-Loire ou en Languedoc-Roussillon. La proportion de maisons individuelles a nettement progressé : 55 % du parc en 1980 contre 75 % en 1996 en Normandie. Seules les régions les moins attractives sur le plan balnéaire connaissent une diminution : le Nord voit, pour la même période, chuter son taux de 62 % à 45 %. Mais la pression n'est pas uniquement d'origine touristique : le littoral breton concentre à lui seul les deux tiers de l'ensemble des locaux à usage agricole construits sur le littoral français.

Dans le même esprit, la création du PNR de Camargue témoigne du détournement par les acteurs locaux des outils de gestion de l'environnement. Lorsque les pouvoirs publics voulurent établir en 1966 un PNR en Camargue<sup>1</sup>, pays d'agriculture extensive et d'industrie salinière, le projet fut jugé par les propriétaires terriens peu compatible avec leurs intérêts d'exploitants : l'idée sous-jacente de protection de la nature et la potentialité d'apparition d'une zone touristique de loisirs ne leur était guère agréable. La puissance de négociation que leur donnait leur position sociale – hommes d'affaires possédant plusieurs centaines d'hectares – leur permit de bloquer le processus pendant de longues années. Ce n'est qu'en 1973, lorsque le ministre de l'Environnement proposa que le parc soit doté d'un statut de fondation, dans le conseil d'administration de laquelle les représentants des intérêts locaux – c'est-à-dire en fait les propriétaires du sol – seraient majoritaires que le projet fut accepté. Les Camarguais ne pouvant refuser cette structure imposée, l'ont acceptée à condition d'y prendre le pouvoir.

Aujourd'hui, confrontés à un déclin de la riziculture et à une pression touristique toujours plus fortes, les propriétaires ont cédé la pré-

1. Source : Picon B., *Nouveaux clivages nouvelles identités locales*, L'esprit des lieux, Programme « Observation et Changement Social », CNRS, 1986.

sidence du PNR au maire de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer. Ils cherchent maintenant à retirer en toute discrétion de cette institution qu'ils ont longtemps contrôlée des avantages leur permettant de passer ce cap difficile sans trop de dommage : ainsi le PNR a renoncé à investir dans de nouvelles activités culturelles et fait passer une partie de son budget dans l'entretien des réseaux d'irrigation et de drainage essentiels pour les exploitants.

Si le groupe des propriétaires camarguais joue d'une institution censée protéger le milieu, il ne faut pas oublier qu'ici la Camargue y trouve aussi son compte : ce sont leurs activités économiques et leur gestion hydraulique qui produisent ce fameux paysage ouvert, cette faune et ces pâturages véhiculent un mythe bien utile aux entrepreneurs de loisirs. Mais il arrive aussi parfois que deux préoccupations environnementales soient parfaitement contradictoires, indépendamment de la bonne volonté des uns et des autres : l'arbitrage est alors malaisé comme nous allons le voir maintenant.

#### *Des contraintes d'environnement diamétralement opposées*

La qualité de vie est parfois antagoniste de contraintes sanitaires environnementales. Il en est ainsi dans la zone, riche en industries lourdes, qui marque la frontière entre la France et la Belgique. Une enquête a été menée en Belgique et dans le Nord de la France en 1991 auprès de populations exposées au cadmium<sup>1</sup> dans des districts proches de fonderies de zinc. Par ailleurs, des travaux ont été conduits dans le Nord - Pas-de-Calais, dans le cadre du programme « Mortagne du Nord » du ministère de l'Environnement. Une publication parue dans *The Lancet*<sup>2</sup> en 1999 a apporté des éléments supplémentaires.

Tous ces travaux ont mis en évidence des concentrations importantes de cadmium dans les sols et dans les produits agricoles (fruits et légumes) des zones concernées. Parallèlement, l'excrétion de cadmium dans les urines des personnes habitant les districts près des fonderies est 28 % plus élevée qu'ailleurs. On constate aussi des effets de déminéralisation du squelette, avec un accroissement significatif du nombre de fractures, et une augmentation significative des grossesses à risques et des pathologies associées. La contamination semble résulter de

1. Le cadmium est un métal lourd qui s'accumule dans l'organisme dont il est éliminé très lentement. Ses effets toxiques du cadmium concernent essentiellement le squelette et le rein où le cadmium incorporé s'accumule au cours du temps. Les atteintes liées à l'accumulation du cadmium ne se manifestent, en général, qu'à l'âge adulte. Elles s'accompagnent de l'excrétion de protéines spécifiques de petite taille : il est donc possible d'évaluer la concentration de cadmium dans l'organisme en analysant les urines.
2. Volume 353, 3 avril 1999.

l'ingestion de produits alimentaires et pour les enfants de contacts mains-bouche avec des poussières lors de jeux dans les jardins.

Or, dans les espaces concernés (districts industriels à proximité des sites métallurgiques) la plupart des jardins potagers ou d'agrément sont des jardins ouvriers. À l'instar de la Fournillère à Nantes, ils sont souvent, pour les résidents, le seul contact avec un peu de « nature », un réel élément d'amélioration de la qualité de vie et un lieu essentiel de sociabilité. Comme il est impossible de décontaminer toute la zone et peu envisageable d'empêcher l'utilisation de ces jardins (mouvements de contestation de la population, dégradation de la qualité « visible » de l'environnement), il n'est pas vraiment fait de publicité à ces résultats dérangeants : les choses sont laissées en l'état.

Si, ici, la difficulté tient à la présence simultanée dans un même espace de deux priorités environnementales qui s'opposent, il arrive aussi qu'une contrainte ou une nuisance ne puisse tout simplement pas être réduite, soit parce que l'échelle territoriale retenue n'est pas adaptée, soit parce que ce n'est tout simplement pas évitable. Alors les mesures prises par les collectivités locales cherchent dans le meilleur des cas à rassurer, sinon à créer un effet d'image.

#### *Soigner l'image à défaut de l'environnement*

L'intégration des contraintes environnementales par les divers secteurs économiques est très variée. Les dispositions législatives et réglementaires, très complètes pour l'industrie notamment pour les installations industrielles les plus dangereuses, dites « classées », sont extrêmement floues en ce qui concerne le transport routier. Ici, de nombreuses actions sont menées en ordre dispersé sans parvenir vraiment à maîtriser les nuisances : contrôle technique obligatoire des véhicules depuis 1992, normes d'émissions atmosphériques des véhicules depuis 1993, réglementation sur le bruit en 1995 et projet de loi sur l'air.

Face à une telle situation, le CNA (Conseil national de l'air) en appelle à l'urgence d'une politique de préservation de la qualité de l'air, sans attendre les épisodes de pollution<sup>1</sup> :

- sensibilisation des personnes sur la responsabilité individuelle due aux comportements (type de conduite, etc.) ;
- réduction progressive et sensible de la circulation automobile en milieu urbain et péri urbain, à compenser par des transports en commun et des modes de déplacement moins polluants ;
- réduction des émissions des sources fixes (industries, etc.).

1. <http://www.environnement.gouv.fr/cna/1999/0622-2.htm>.

Toutefois, l'importance de différents groupes de pression (constructeurs, pétroliers, industriels, automobiles clubs), des inconséquences individuelles (rôle de « prestige » joué encore par la voiture, valorisation des conduites « sportives », paresse à se déplacer à pied même pour quelques centaines de mètres, dédain pour la promiscuité des transports collectifs), et des impossibilités pratiques (livraisons, urgences, etc.) dans des villes conçues pour l'automobile, empêchent toute tentative sérieuse de s'attaquer au problème à la source.

Il ne reste donc plus qu'à « réparer les dégâts » lorsque cela est possible, et dans le cas contraire d'en donner au moins l'impression. Des procédures d'alerte qui prévoient trois niveaux d'action ont donc été mises en place, en 1998, pour répondre aux pics de pollution – ozone, oxydes d'azote et de soufre principalement – qui touchent périodiquement les villes lors des chaleurs estivales (voir chapitre 10) :

– Le niveau 1 met en place une vigilance qui concerne les services techniques et administratifs.

– Au niveau 2 la préfecture envoie un message aux autorités et aux médias, des conseils sont donnés aux personnes sensibles (enfants, personnes âgées, asthmatiques, etc.). Des recommandations de réduction des émissions des usines et du trafic, et des conseils de limitation des expositions sont donnés.

– Au niveau 3 toute la population est alertée. Les mesures de restriction des émissions industrielles deviennent obligatoires et la circulation alternée est instaurée.

L'une des mesures les plus spectaculaires du niveau 3 est la circulation alternée : les jours pairs, seuls les véhicules dont le dernier chiffre est pair sont autorisés à circuler, et l'inverse est vrai les jours impairs. De surcroît, les transports en commun sont alors gratuits. Mais même cette « mesurette », fort légère, a suscité une grogne telle, qu'il a été nécessaire d'y associer un régime dérogatoire qui ne dit pas son nom, la « pastille verte », réduisant à néant le maigre intérêt de la circulation alternée.

La « pastille verte », entrée en vigueur en 1998, permettait originellement de distinguer les véhicules les moins polluants : elle permet aujourd'hui de circuler les jours alternés quelle que soit l'immatriculation du véhicule. Du coup, qui a le droit de circuler quand la circulation est restreinte ? Tout le monde ou presque ! En effet, la pastille verte concerne presque tous les véhicules : au gaz, électriques, mais aussi à essence ou diesel catalysés, c'est-à-dire tous les véhicules construits après 1997. Or, cette pastille est délivrée à l'achat gratuitement et une fois pour toutes : quel que soit l'état réel du véhicule après quelques

années, elle reste valable, aucun contrôle du pot catalytique n'est prévu.

Certes il reste les cas, plutôt rares aujourd'hui, des véhicules construits avant 1997 : ceux-là non plus n'ont de souci à se faire. D'une part, ils peuvent toujours rouler un jour sur deux. D'autre part, le jour d'interdiction, il leur est tout de même possible de circuler s'ils pratiquent le covoiturage. Comment vérifier : si la voiture est à vide il est possible d'affirmer que l'on a déjà déposé son passager, ou que l'on ne l'a pas encore pris en charge, ou encore que l'on cherche à se garer... faisons confiance à l'imagination de chacun. Enfin, pour d'évidentes raisons de bon sens, les transports en commun, les camions et les véhicules bénéficiant de dérogations préfectorales (par exemple, handicapés, voitures à usage professionnel, véhicules d'urgence) sont aussi autorisés à circuler, ainsi que – pour des raisons plus obscures – les deux roues dont les motos et scooters. Évidemment, le préfet peut décider de restrictions plus importantes en cas d'extrême urgence... si nous ne sommes pas tous morts avant. Mais gageons que la pression de l'opinion publique ne facilitera pas ce genre de décision : il n'est que de songer aux récriminations et aux embouteillages périphériques les jours « villes sans voiture ».

Le bilan de cette politique, ou plutôt de cet habillage, est affligeant : une publication de l'IFEN synthétisant les données fournies par 43 associations de mesure de la qualité de l'air dans les grandes villes françaises montre des mauvais résultats<sup>1</sup>. Si l'on considère la qualité de l'air d'une agglomération fictive dont les indices seraient la moyenne de ceux observés sur l'ensemble des sites, celle-ci est excellente uniquement pendant 34 jours par an et franchement déplorable 57 jours par an. Et encore, il convient de rappeler que l'indice pris en compte ici (ATMO) est un indice synthétique qui minimise l'étendue de la pollution, car il ne prend en compte que les sites de fond et exclut les capteurs situés à proximité des sources d'émission de polluants (industries, automobiles).

Depuis la loi sur l'air, dont il sera question ultérieurement, des instruments de diagnostic et de prévention territorialisée existent : PRQA (Plans régionaux de la qualité de l'air), PPA (Plans de protection de l'atmosphère) et PDU (Plans de déplacements urbains). Mais la France, comme d'ailleurs les pays voisins, a connu une progression très forte de la mobilité des personnes et des marchandises au cours des quinze dernières années qui restreint cruellement l'efficacité de ces procédures, qui se heurtent par ailleurs aux intérêts de puissants

1. IFEN, « Qualité de l'air : des indices Atmo médiocres 57 jours par an dans les grandes villes, surtout l'été », *Données de l'environnement*, n°47, septembre 1999.

groupes d'électeurs, tels les petits commerçants de centre-ville désireux de permettre au client d'accéder en voiture aux portes de sa boutique, ou les artisans désireux de transporter leur matériel et de stationner en toute liberté. Les conflits sont légion ici comme ailleurs.

### 3. Conflits environnementaux

Même lorsqu'il n'existe pas de contraintes majeures, les politiques environnementales territorialisées peuvent être sources de tensions :

- entre collectivités locales et particuliers (propriétaires au voisinage d'une station d'épuration, par exemple) ;
- entre collectivités locales en compétition pour la captation d'un projet porteur d'avantages (emploi, image) ou pour l'évitement d'un projet porteur d'inconvénients (odeurs, bruit, esthétique) ;
- entre communes, au sein d'un EPCI\*, pour le partage des bénéfices, des nuisances et des coûts des actions entreprises ;
- entre différents niveaux institutionnels (préfecture, région, département, EPCI, commune, etc.) pour des champs de compétences et des arbitrages contestés ;
- enfin, entre toutes les parties prenantes d'un projet (parmi lesquels habitants et associations) dès lors que celui-ci peut mettre en danger la fragilité d'équilibres antérieurs.

En fait, le problème est toujours le transfert des externalités négatives vers les voisins lors de la réalisation de projets d'intérêt général. Cela appelle des politiques de coopération et de compensations délicates et toujours précaires. La question du devenir des boues d'épuration est caractéristique de ces situations conflictuelles.

#### *Un conflit type : l'utilisation agricole des boues d'épuration*

Dans les années 1970, l'épandage agricole des boues était une pratique confidentielle entre l'exploitant de la station d'épuration productrice de boues et l'agriculteur mettant à disposition ses terres. Mais cette pratique s'est progressivement organisée sous l'impulsion de l'ADEME et de l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture). Parallèlement, des bureaux d'études spécialisés dans l'épandage ont été créés. Mais dans les années 1990 deux phénomènes modifient radicalement la situation :

- une production croissante de boues, liée notamment à la nouvelle réglementation européenne et nationale, qui impose des conditions plus sévères de traitement des eaux usées ;

- une multiplication des épandages réalisés dans l'urgence ou durant des périodes peu propices, qui génèrent de fortes nuisances olfactives, et suscitent des réactions hostiles<sup>1</sup>.

Sous la pression du voisinage certains agriculteurs finissent par refuser les boues. À une toute autre échelle, on assiste à des prises de position défavorables des différents acteurs de la filière agroalimentaire, au premier rang desquels les distributeurs échaudés par la crise de la « vache folle », qui prennent prudemment des mesures restrictives ou d'interdiction. Mais les représentants professionnels agricoles réagissent en mettant en avant le service rendu à la société par l'agriculteur qui épand des boues. Ils contre-attaquent, même, en réclamant des mesures plus favorables sur d'autres sujets sensibles tel l'instauration de la TGAP ou le renouvellement du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Dès lors, le ministère de l'Environnement – soumis par ailleurs à la pression de la Commission européenne – est obligé d'arbitrer par un décret et un arrêté en 1997-1998, qui tentent de clarifier le statut des boues, leurs conditions d'épandage, et les garanties sanitaires et environnementales. La difficulté repose en ce que les boues relèvent autant du statut de déchet que de celui de matière fertilisante, d'où des dispositions parfois incohérentes et contradictoires selon la perspective retenue. Hélas, la publication de ces textes a lieu à un moment peu favorable :

- la crise dite de « la vache folle » accrédite l'idée que l'introduction dans la chaîne alimentaire d'éléments exogènes aux processus de production classiques présente un risque sanitaire ;
- la controverse naissante au sujet des OGM entretient la confusion entre risque sanitaire (pour la santé) et risque environnemental (pour la diversité du milieu) et permet à l'agriculteur de se poser, non plus en tant que pollueur potentiel, mais en victime des fournisseurs et des donneurs d'ordre.

L'épandage des boues urbaines est alors interprété par le tout-venant à travers un prisme déformant. Les boues sont assimilées aux farines animales : la confusion est telle qu'en 1999 apparaît la rumeur selon laquelle les boues d'épuration entreraient dans la composition de ces farines. En fait les « boues » en question sont celles des stations d'équarrissage et non des boues urbaines. Enfin l'intérêt financier de ces épandages, au lieu de constituer un argument positif, accroît en-

1. Dudkowski A., « L'épandage agricole des boues de stations d'épuration d'eaux usées urbaines », n°40, *Le Courrier de l'environnement*, Paris, INRA, août 2000.

core la méfiance du public, qui opposent systématiquement intérêts sanitaires et intérêts économiques.

Les textes sont donc contestés dès leur publication ; pire ils sont instrumentalisés : l'épandage des boues d'épuration devient un enjeu de négociation tant pour des propriétaires agricoles qui entendent remettre en cause le statut du fermage de leurs terres – atteinte supposée à leur valeur foncière – que pour les représentants du monde agricole qui veulent limiter les contraintes environnementales qui pèsent sur eux.

En fait, aujourd'hui tout le monde se tourne vers l'État, soit pour qu'il durcisse la réglementation, soit pour qu'il s'engage à promouvoir la filière. Or, si la réglementation existante est déjà très contraignante, les moyens de police dont dispose l'État pour la faire respecter sont notoirement insuffisants. Par ailleurs, la situation embarrasse fortement les collectivités locales, car l'élimination des boues d'épuration est de leur ressort, or elles ne savent plus qu'en faire et hésitent à investir dans une filière dont elles ne sont pas certaines de la pérennité.

En ce qui concerne les risques réels, la plupart des prises de position (articles de presse, rapports de commissions parlementaires, cahiers des charges) ne s'appuient pas sur les données existantes sur des risques et n'agissent que comme caisse de résonance pour tel ou tel groupe. Il n'est en particulier jamais fait mention des travaux réalisés, ni des négociations engagées depuis février 1998 par le Comité national sur l'épandage des boues.

Dans cette affaire, le vrai risque est d'une tout autre nature. Celui, pour un élu local ou un service de l'État qui s'engage dans la voie de l'épandage agricole, de voir un jour sa responsabilité mise en cause. Celui, pour tout acteur de la filière agroalimentaire, de subir un mouvement de retrait des consommateurs, même en l'absence d'incidents réels. Enfin, risque social encouru par tout agriculteur qui épand des boues sur ses champs d'être montré du doigt dans un contexte où les pratiques des agriculteurs sont régulièrement mises en cause.

La question des alternatives à l'épandage des boues d'épuration est rarement intégrée par ceux qui prennent des positions hostiles – souvent dans une opposition caricaturale ville-campagne – tout simplement parce qu'elle ne les concerne pas directement. Tôt ou tard elle s'imposera tout de même, car ce sont les populations urbaines, les plus hostiles, qui sont aussi les plus productrices de boues par habitant : il faudra bien en faire quelque chose à défaut de se noyer dedans<sup>1</sup>. De

1. Rappelons que, pendant plus d'un siècle, les boues d'épuration parisiennes ont permis de faire pousser poireaux et carottes à Maison-Lafitte, alimentant la capitale en forts beaux produits, sans que personne ne trouve à y redire. Rappelons également que depuis tou-

surcroît, les collectivités productrices de boues ont déjà effectué des choix, dans l'urgence, qui ont réclamé d'importants investissements en matière d'assainissement et d'évacuation des boues. Le choix des filières envisageables est donc limité.

### *Résolution de conflits : les arguments financiers priment*

La plupart des conflits environnementaux concernent la gestion et le devenir des déchets : au-delà des boues d'épuration c'est tout le dispositif qui est centre de tensions, et il est intéressant d'examiner le cas de la station d'épuration de Puigcerdá typique par ses enjeux et son dénouement, de ce genre de conflit<sup>1</sup>. En 1990, la création d'une station d'épuration en Cerdagne dans les Pyrénées, avec les villes frontalières de Puigcerdá et Bourg-Madame, relevait de l'urgence : tous les ouvrages étaient saturés sur le plan hydraulique depuis fort longtemps. Cette situation avait provoqué le blocage par le préfet des permis de construire en Cerdagne française, ce qui n'était pas pour déplaire à Llivia et à Puigcerdá qui, espagnoles, ne souffraient pas des mêmes contraintes et pouvaient continuer à drainer tranquillement les capitaux immobiliers. C'est pourquoi ces deux villes faisaient la sourde oreille à toute proposition française de traiter les eaux en commun. En fait, durant la décennie précédente le tourisme avait prospéré dans cette région, générant 10 000 nouveaux lits dans l'enclave espagnole de Llivia, autant à Puigcerdá et 1 300 à Bourg-Madame, ce qui avait augmenté fortement l'utilisation d'eau.

Si la situation semble se débloquer en 1990, c'est qu'il devenait intéressant de créer une station transfrontalière financée en majeure partie par l'Europe. Mais cette vaste entreprise de coopération va donner lieu à une véritable foire d'empoigne, où chacun tentera de « marquer son territoire » au détriment du voisin. L'unique intérêt commun étant de réaliser sans frais un ouvrage qui, de toutes manières, aurait dû être fait depuis longtemps. D'entrée de jeu le site d'implantation est contesté. Les Français font valoir que l'emplacement, en Espagne, ne leur semble pas logique car il est situé en aval de la zone sensible. Ils imputent ce choix aux pressions exercées par la mairie de Puigcerdá désireux de récupérer un équipement. Il est vrai que dans l'autre cas, elle aurait été, sinon en territoire français, du moins proprement frontalière. De plus, la signature de la convention sur l'utilisation conjointe de la station a été laborieuse : elle a duré six ans. Une polémique s'est

jours les jardins étaient « fumées » avec les excréments familiaux sans que cela ne fasse sourciller qui que ce soit.

1. Mancebo F., *La Cerdagne et ses frontières : conflits et identités transfrontalières*, Éditions Llibres del Trabucaire, 1999.

élevée entre le gouvernement catalan *via* Puigcerdá, et les communes françaises, à propos du branchement des tuyaux collecteurs. Les Catalans mettaient en cause la pollution des eaux françaises s'y déversant.

En fait, pour comprendre le problème il convient de faire une incursion dans le passé : en 1907, une décision ministérielle française décida la création d'une centrale hydroélectrique dérivant vers l'Ariège les eaux d'un lac (Lanou) s'écoulant normalement vers Puigcerdá. Les Espagnols s'opposèrent à cette décision. Un premier jugement leur donna gain de cause, mais, en 1957 lorsque le projet est représenté, une sentence arbitrale autorise le chantier. EDF dérive donc ces eaux pour alimenter la centrale de l'Hospitalet en Ariège. Mais elle s'engage aussi à en restituer le même volume vers l'Espagne. L'article 17 du décret du 21 mai 1965 précise : « *Les eaux empruntées seront rendues à la rivière pures, salubres et à une température voisine de celle du fief alimentaire* ». Ce point du règlement n'a jamais été respecté.

Pire, quelques années plus tard, les autorités françaises signent un accord pour prendre en charge, à titre onéreux, les eaux usées d'Andorre : effluents et rejets du Pas-de-la-Case et des stations de ski. Elles encaissent bien les fonds, mais ne retraitent pas les eaux et les déversent telles quelles vers l'Espagne au titre du volume d'eau à restituer par la sentence arbitrale. C'est pourquoi, le gouvernement refuse de procéder au retraitement des eaux françaises, tant que celles-ci seront polluées par les effluents de l'Andorre. Après de multiples atermoiements, les élus locaux tentent d'intervenir auprès d'EDF avec peu de succès : la situation est complètement bloquée. Un seul événement parvient, en effet, à dénouer cet imbroglio : l'Union européenne informe les parties intéressées que faute de respect des délais impartis la subvention européenne de 4 millions de francs serait retirée. Du coup, tout le monde tombe subitement d'accord. Les Catalans ne sont plus trop regardants et les collectivités locales françaises de Cerdagne décident de se passer de la couverture de l'État et d'engager leur garantie sur la qualité des eaux.

Il arrive, heureusement, que la mise en œuvre d'actions se fasse de manière plus fluide, et pour tout dire plus consensuelle. Toutefois, ici aussi l'argument financier prime, et l'on retrouve souvent, en amont de tels projets, la combinaison d'un dispositif d'aides et d'une prise de conscience de l'intérêt commun. Au sein du programme européen LIFE qui soutient le développement de méthodes novatrices en matière d'environnement, d'aménagement, de la gestion de l'eau et des déchets, le programme LIFE-nature est réservé à des projets de conservation du milieu contribuant à la construction du réseau Natura 2000. Leur

succès est donc largement conditionné par l'appropriation locale des projets et par l'adhésion des acteurs territoriaux : les cofinancements sont la plupart du temps les déclencheurs de telles conditions, comme dans le cas du CTE collectif LIFE en Haute Vézère<sup>1</sup>.

Le plateau de Millevaches possède une activité économique fondée sur l'élevage extensif d'ovins, de vaches limousines allaitantes et plus récemment sur l'exploitation de la forêt de résineux. Depuis 1998, il bénéficie de cofinancements LIFE-nature pour un projet couvrant 7 communes de la région du plateau qui se donne plusieurs objectifs : aider au maintien du pâturage extensif, préserver plusieurs centaines d'hectares de landes et de tourbières sur un site Natura 2000, réaliser des études scientifiques pour recenser la diversité écologique.

Une quarantaine d'exploitants agricoles sont concernés par ce CTE collectif qui devrait leur permettre de financer en partie les investissements nécessaires à l'amélioration de leur exploitation, mais aussi de compenser les frais de mise en œuvre de mesures de valorisation des surfaces. Car obligation leur est faite, comme pour tout CTE collectif LIFE, de souscrire à des actions ayant pour objectif, dans le cadre de Natura 2000, la conservation d'habitats d'intérêts communautaires : tourbières, landes humides, prairies tourbeuses et humides, par exemple. L'agriculteur s'engage donc à faire pâturer ses parcelles et à les entretenir : gestion des zones tourbeuses actives, ouverture des espaces fortement embroussaillés et maintien de l'ouverture ailleurs dans un contexte de déprise ancienne, valorisation des zones à gestion extensive (estives, alpages, parcours, prairies jamais retournées).

#### 4. Ailleurs dans le monde : planification environnementale en Irlande<sup>2</sup>

En quarante ans, l'essor urbain de Dublin a été brutal : la population est passée de 300 000 à plus d'un million d'habitants. L'environnement périurbain en a souffert. En réaction, les politiques d'aménagement ont tenté de développer les aménités – *amenities* – de ces espaces : équipements et lieux dont profite le public, des terrains de sport aux écoles, en passant par les trottoirs et jardins. Ce terme est intéressant car il associe implicitement qualité de vie et qualité de l'environnement ce qui, nous l'avons vu dans les chapitres précédents, ne va pas de soi.

1. Source : <http://www.agrisalon.com/06-actu/article-2121.php>.

2. Roussel F., *La protection de l'environnement à Dublin : étude critique de la mesure SAAO*, mémoire de maîtrise sous la direction de B. Dumortier, Paris-Sorbonne / Trinity College, Paris, 2002.

Parmi différents types d'aménités, certaines concernent directement l'environnement : ce sont les *natural amenity*, espaces spécifiques à gérer dans une perspective de développement durable, à la fois ressources naturelles, patrimoniales, zones de loisirs. Depuis 1964 une disposition spéciale dite SAAO – *Special Amenity Area Order*<sup>1</sup> – existe en Irlande pour assurer la protection de ce type d'aménités. En 1976 les critères pour obtenir le statut de SAAO sont définis : exceptionnelle beauté naturelle, valeur récréative, besoin de conservation de la nature. On peut d'emblée noter le caractère fortement subjectif de ces appréciations.

Mais dans le même temps, le SAAO permet une protection très stricte : les zones concernées ne sont pas intégrées aux plans d'aménagement locaux et sont donc moins sujettes aux pressions politiques, et elles échappent aux révisions quinquennales des plans de développement.

La mise en place de SAAO fait intervenir trois acteurs : les collectivités locales, le ministère de l'Environnement et la population. Le rôle des populations n'est pas défini formellement. Il se manifeste par l'intermédiaire de groupes de pressions auprès des collectivités et parfois du ministre. Le ministre, quant à lui, peut imposer à une collectivité une zone SAAO.

Mais ce sont les collectivités locales qui ont le rôle principal : c'est à elles d'impulser et de construire le projet, de sécuriser et de développer les terres, d'établir les accords avec les propriétaires terriens, etc. Au final, l'appréciation de l'opportunité et de la validation leur est totalement abandonnée. Une telle configuration est lourde de risque dans un pays jeune, peu familier des problèmes d'aménagement, avec beaucoup de petites collectivités dotées d'un personnel sans expérience et souvent peu qualifié.

De fait, il existe deux constantes dans la mise en place des zones SAAO : la longueur interminable et la quantité d'obstacles à traverser pour mener la procédure à terme, selon la compétence locale et la réelle volonté de la population ou du ministre. À ce jour, seules trois zones sont protégées par ce texte, toutes autour de Dublin : la vallée de la Liffey, l'île de North Bull et la presqu'île de Howth.

Le projet de SAAO pour la péninsule de Portmarnock met en scène les défenseurs locaux du site face à d'autres acteurs, dont les choix se sont avérés être en contradiction avec les attentes du public mais pas avec le potentiel récréatif du site. La ville de Portmarnock est à 15 km au nord de Dublin. Elle appartient à la frange résidentielle périur-

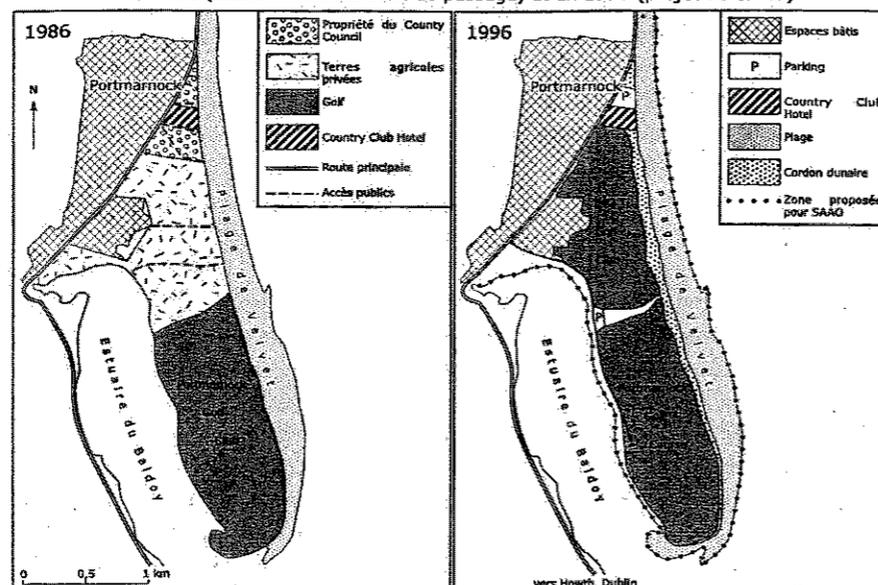
1. Zone d'aménité spéciale.

baine lointaine de la capitale, avec une pression foncière croissante. Plus que la ville, c'est la péninsule de Portmarnock qui donne son caractère à la zone : vocation récréative en raison de la situation littorale qui attire le nord de l'agglomération dublinoise. Elle est constituée d'une plage, le Velvet Strand, et d'un cordon dunaire en arrière de celle-ci. Cependant, la péninsule reste dominée par deux parcours de golf : le cordon sableux est considérablement réduit, coincé entre la plage et les terrains de golf qui ne sauraient tolérer la moindre évolution morphologique des dunes. Le cordon dunaire constitue une entité géomorphologique fragile : seul le couvert végétal est garant de sa stabilité. Or, celui-ci est mis à mal par une fréquentation accrue. L'ensemble a été l'objet d'une tentative de zone SAAO en 1996.

Les premières démarches datent de 1984. À l'époque le *Dublin County Council* a procédé à la délimitation de la zone. L'ensemble méridional de la péninsule est la propriété du *Portmarnock Golf Club*, un acteur important (cf. carte 8 *infra*). Cette partie située entre la ville et le *golf link* est alors classée *Special Amenity Area*, mais malgré cinq études menées entre 1984 et 1988 rien ne se réalise concrètement. Le projet réapparaît en 1994 : la volonté renouvelée de protéger la zone émane cette fois des habitants de Portmarnock, mais ceux-ci vont rapidement être confrontés aux autres acteurs, dont les golfs, les promoteurs et le *Dublin County Council*. Le facteur déclenchant est le rachat de terres agricoles par *l'International Management Group*, en 1989, afin de construire un deuxième parcours de golf. Les habitants voient d'un mauvais œil un tel projet qui mettrait en péril la spécificité du site tout en leur interdisant l'accès. Ils font appel au permis de construire du golf et exigent une réelle protection de la flore et des paysages.

L'appel est rejeté, et le *Dublin County Council* considère qu'une étude de la zone aurait dû être menée avant le projet de construction du golf et non pas une fois celui-ci révélé (*sic*). Cependant, la garantie d'un maintien de l'accessibilité rassure les habitants. Mais les acteurs locaux sont piégés lorsqu'en 1992 il leur est annoncé qu'un accord a été conclu entre la collectivité et *IMG* pour permettre à ceux-ci d'agrandir leur propriété grâce à un échange de terrain : *Dublin County Council* donne à la compagnie la zone publique située au nord de la péninsule, en échange de terres de taille équivalente situées plus au nord sur la côte. Ces derniers sont alors en possession de la quasi-totalité du nord de la péninsule.

Carte 8 : La péninsule de Portmarnock (Irlande)  
en 1986 (statut foncier et droit de passage) et en 1996 (projet de SAAO)



D'après Rousset, 2002

Pour rassurer les résidents, la compagnie insiste à nouveau sur les emplois (200 à 300) créés par la construction d'un deuxième hôtel et sur la liberté laissée au public d'utiliser l'arrière-plage, et les bordures de l'estuaire de l'autre côté. 200 000 euros sont par ailleurs payés à la commune pour sa contribution au projet. Néanmoins, fin 1992, le *Portmarnock Action Committee to Save Our Public Dunes and Amenity Area* est créé, regroupant tous les opposants à l'échange de terres, décidés à mettre en lumière les menaces d'érosion, les dangers pour l'environnement de la péninsule. Mais, l'échange est finalement voté à l'encontre de la volonté de la population. Entre temps, la collectivité englobante n'est plus le *Dublin City Council*, mais le *Fingal County* : IMG doit donc présenter un nouveau projet en 1993. Encore une fois celui-ci est accepté. Malgré plusieurs passages en appel, le projet de développement est définitivement autorisé. Le parcours de golf est construit et le site fermé au public dès l'ouverture en 1995. La deuxième trahison survient alors : aucun second hôtel n'est construit et aucun emploi créé.

Cet exemple met bien en évidence les jeux de pouvoirs établis au sein du secteur de l'aménagement à Dublin, et les partis pris – peu loyaux en ce cas – du *Dublin County Council*, puis du *Fingal County*.

En Irlande, les projets territorialisés à vocation environnementale, telles les actions SAAO, ont bien du mal à aboutir, sinon sous une forme tronquée : les pressions des promoteurs et des acteurs du développement économique sont très fortes, particulièrement autour de Dublin. Leur poids est d'autant plus grand qu'ils sont en liaison permanente avec les professionnels de l'aménagement chargés de la formulation des plans pour les collectivités locales, et que ces dernières en sont donc totalement dépendantes : influence informelle du milieu des promoteurs sur les aménageurs et les politiciens<sup>1</sup>. Lorsqu'elles ne se désintéressent pas de la question les autorités locales agissent donc dans l'intérêt des développeurs : c'est ainsi qu'à Portmarnock le *Dublin County Council* facilita la construction du deuxième parcours de golf par l'intermédiaire du *Land Swap Deal* (arrangement sur l'échange foncier).

De toutes manières, les dispositions sont telles en Irlande que le public n'est consulté que lorsque les grandes lignes des plans d'aménagement sont définies : en intervenant aussi tardivement il ne peut formuler que des objections et non des propositions constructives. Il connaît rarement avant-projets et projets puisque les discussions commencent bien avant la demande d'autorisation. De surcroît, les agents d'aménagement manifestent peu d'enthousiasme pour le débat public, qu'ils considèrent la plupart du temps comme de simples réunions d'information ou d'explication. Enfin, la procédure est tellement longue qu'une fois la décision adoptée les enjeux ont perdu de leur actualité ou les dégâts sont tels qu'ils sont irréparables. Rappelons qu'à Portmarnock quatorze années se sont écoulées entre les premières enquêtes de 1982 et le refus final en 1996. Si le retard de l'Irlande en matière de protection de l'environnement est évident, le pays a tout de même connu au cours des années 1990 une évolution positive sous l'impulsion des politiques européennes<sup>2</sup>.

1. Macguirk P., « Power and influence in urban planning: community and property interests' participation in Dublin's planning system », *Irish Geography*, Vol. 28 (1), p. 64-75, Dublin, 1995.
2. Voir à ce sujet B. Dumortier et I. Faisant, « La baie de Cork : organisation et dynamiques d'un espace littoral irlandais », in Brigitte Dumortier (ed.), *Les Littoraux maritimes. Milieux, aménagements, sociétés*, Paris, Éditions du temps, 1998, p. 55-69.

## Chapitre 5

### Enquêtes publiques et études d'impact : concepts et outils

Tout au long du précédent chapitre, la planification environnementale en général et les actions territorialisées en particulier sont apparues soumises à nombre de pressions contradictoires. Cela peut déboucher sur de multiples conflits qui finissent par bloquer les initiatives : à cet égard, le cas des zones SAAO en Irlande est typique.

Il importe donc de disposer d'outils d'aide à la décision permettant d'arbitrer entre options, priorités et intérêts divergents. Il est également crucial de déterminer des procédures de diffusion de l'information pour créer les conditions d'un débat et désamorcer les conflits. Études d'impact et enquêtes publiques remplissent ces fonctions.

Ces deux instruments sont au cœur de la mise en œuvre des politiques d'environnement et répondent aux quatre principes d'action des politiques de l'environnement :

- l'étude d'impact relève de l'action préventive et la correction à la source car elle se situe en amont de toute réalisation ;
- dans la mesure où elle prend en considération des risques non avérés, elle participe aussi du principe de précaution ;
- les mesures compensatoires et réductrices qu'elle prévoit relèvent, elles, du principe pollueur-payeur ;
- la publicité donnée au document favorise la démocratie participative.

#### 1. Entre « dire » et « faire » : enquêtes publiques et études d'impact

Depuis près de 30 ans<sup>1</sup>, l'approbation de documents d'urbanisme, la réalisation d'aménagements et les travaux par des personnes publiques ou privées sont précédés d'enquêtes publiques, lorsqu'ils sont susceptibles de créer des risques technologiques, d'être soumis à des risques naturels ou plus généralement d'affecter l'environnement.

1. Nées en 1976 avec la loi sur la protection de la nature, les enquêtes publiques sont généralisées en deux temps : en 1983 avec la loi sur la démocratisation des enquêtes publiques, puis en 1995 avec la loi Barnier.

### Enquêtes publiques

La raison d'être d'une enquête publique ne réside pas que dans l'information du public. Son objectif est aussi de recueillir suggestions et contre-propositions. C'est pourquoi le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées, mais à leurs frais.

Elle est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou par une commission d'enquête désignée par le président du tribunal administratif sur la base d'une liste d'aptitude départementale<sup>1</sup>. Ses frais, notamment l'indemnisation de la commission et les moyens matériels nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure, sont à la charge du maître d'ouvrage\*. Sa durée ne peut être inférieure à un mois et peut être prolongée pour une durée maximale de quinze jours. Dans le même ordre d'idées, lorsque les aménagements ou les ouvrages qui font l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans, il y a lieu à nouvelle enquête, à moins qu'une prorogation de cinq ans au plus ne soit décidée avant l'expiration.

Le rapport et les conclusions motivées de la commission d'enquête sont rendus publics. Ils doivent impérativement faire état des contre-propositions produites durant l'enquête et des réponses du maître d'ouvrage. En amont, deux dispositions permettent d'enrichir les réflexions :

- Un expert, dont le coût d'expertise est à la charge du maître d'ouvrage, peut être nommé pour assister la commission d'enquête. Bien entendu, ne peuvent être désignées ni comme commissaires enquêteurs, ni comme membres de la commission d'enquête les personnes intéressées à l'opération.

- La commission d'enquête peut organiser une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage. Ce dernier doit alors communiquer les documents jugés utiles par la commission à la bonne information de la population. En cas de refus du maître d'ouvrage, sa réponse motivée est incluse dans le dossier.

La question de l'information et des conditions du débat public a été longuement abordée dans le chapitre 3, avec les craintes et les insatisfactions qu'elle peut engendrer chez les porteurs de projets ou chez les acteurs locaux. Elles peuvent conduire, à défaut d'éviter l'enquête publique, à tenter d'escamoter le débat. Trois grands types de pratiques sont utilisés pour atteindre ce résultat :

1. Mais les membres choisis ne sont pas forcément issus du département concerné.

- déclencher l'enquête le plus tard possible dans la vie du projet, de telle sorte que l'option zéro, c'est-à-dire l'annulation pure et simple de l'opération, soit impossible ;
- découper le projet en tronçons supposés indépendants et débiter par ceux qui ne sont pas contestables, afin d'empêcher de discuter la pertinence globale et obliger, face au « fait accompli », à réaliser les tronçons intermédiaires ; cela est souvent le cas avec les projets autoroutiers ;
- laisser « pourrir » la situation – l'enquête publique n'étant pas nécessaire pour prévenir un danger « grave et immédiat » – en attendant qu'elle se détériore suffisamment pour passer outre à toute consultation. Cette dernière pratique, qui comporte une bonne part d'inconséquence, est hélas fréquente, comme le montre le cas de la décharge de Manses.

La question du traitement des ordures ménagères ariégeoises a empoisonné la vie locale depuis la fin des années 1980. Toute initiative étant immédiatement bloquée, conteneurs débordant dans les rues et au bord des routes, stockages illégaux et polluants dans des endroits non appropriés, sommes colossales dépensées pour des mises en balles provisoires, se sont développés au-delà de tout contrôle. Pourtant, d'autres solutions existent telles la coopération interdépartementale, ou provisoirement l'exportation des déchets vers le département voisin déjà équipé de Haute-Garonne. Mais, ni la préfecture ni les élus départementaux ne veulent l'envisager. Derrière cette crise en apparence contingente, se cache la volonté obstinée du conseil général, au cœur de tous ces conflits, d'être seul acteur de la gestion des déchets et le maître d'œuvre des équipements. L'idée, jamais exprimée ouvertement, est de créer une situation d'urgence permettant d'agir sans tenir compte des populations concernées. En effet, en Ariège le poids de l'assemblée départementale – politiquement homogène, composée de vieux élus regroupés autour de fortes personnalités locales – est énorme et exerce une pression considérable sur les services préfectoraux.

C'est ainsi qu'au milieu des années 1990, devant le danger « grave et immédiat » dû à l'accumulation d'ordures, le préfet de l'Ariège par une succession d'arrêtés de réquisition et d'autorisation saisit un site vierge de la commune de Manses (Berbiac) pour en faire une décharge, supposée provisoire, de déchets ménagers bruts. Une première tranche est donc exploitée grâce à deux arrêtés de réquisition et deux autres d'autorisation, puis une deuxième tranche d'une capacité de 120 000 tonnes est commencée, passant outre l'avis défavorable de l'enquête publique qui avait été malgré tout effectuée.

D'emblée, les habitants de Manses protestent face au déversement de milliers de tonnes de déchets bruts sur un site vierge. Elle met en exergue, entre autres, l'incidence paysagère et le risque de pollution de la nappe phréatique compromettant l'autonomie en eau potable de la commune, en raison d'une perforation de la géomembrane par où pourraient s'échapper des lixiviats. Pour rassurer la population la préfecture assure à plusieurs reprises – courriers à la mairie et aux comités de défense du 16 juillet et du 7 septembre 1998, et du 18 mars 1999 – qu'elle n'autorisera le fonctionnement de l'installation que temporairement jusqu'en septembre 2000 en attendant une solution pour l'ensemble du département.

Or, à l'issue de la période prévue, le Smectom (exploitant du site) demande une prorogation de la deuxième tranche de stockage des déchets ménagers jusqu'à son remplissage complet : une nouvelle enquête publique est donc organisée. La commune de Manses, qui n'a pas été consultée non plus cette fois-ci, se sent flouée et conteste le bien-fondé du choix. De plus, la question se pose : comment peut-on engager une enquête publique alors qu'une première a déjà eu lieu pour le même projet, aux résultats de surcroît négatifs. La préfecture justifie son action en invoquant une nouvelle fois la clause d'urgence : il y a obligation à instruire le dossier soumis par le Smectom, mais surtout que le problème du traitement des ordures ménagères pour le département reste entier. Sans préjuger des choses, on peut prévoir que la prorogation sera accordée quel que soit le résultat de l'enquête publique. D'ailleurs, preuve de la volonté farouche de la préfecture et du Smectom, un projet nommé Manses III pour une troisième tranche est déjà prévu.

De toutes manières, indépendamment du choix délibéré de « pourrissement » illustré par la situation à Manses, la notion de risque « grave et immédiat » est suffisamment subjective, pour permettre nombre d'interprétations. Pour éviter les dérives des médiateurs entre population, acteurs institutionnels et maîtres d'ouvrage, veillant à la conformité et à la réalité du débat public, sont nécessaires : hélas, à l'heure actuelle rien n'est vraiment prévu en ce sens.

### *Études d'impact*

Des milliers d'études d'impact sont réalisées en France : installations classées, aménagements agricoles ou forestiers, ouvertures de carrières, opérations d'urbanisme, et infrastructures de transport, etc. Toute réalisation qui peut avoir des incidences sur l'environnement doit comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences et la pertinence. Elle a pour vocation de prévenir les pollu-

tions et les nuisances en évaluant à l'avance les effets de l'action humaine sur son milieu. Elles relèvent donc d'une démarche de prévention. Bien évidemment, certains ouvrages, en raison de leur faible taille ou de leur faible répercussion sur l'environnement, ne sont pas soumis à étude d'impact.

Outil d'aide à la décision, l'étude d'impact poursuit trois objectifs déclarés :

- aider le maître d'ouvrage à concevoir un projet plus respectueux de l'environnement ;
- aider les collectivités à décider en connaissance de cause ;
- informer le public.

Cet instrument devient de plus en plus important : rappelons que si une autorisation de faire ou une approbation de projet est délivrée sans que l'étude d'impact n'ait été effectuée - lorsque celle-ci est requise, bien entendu -, une simple requête auprès de la juridiction administrative à valeur immédiatement suspensive pour les travaux

Le contenu de l'étude d'impact comprend en général 5 parties. Bien entendu, la gamme d'application étant très étendue, il existe des dispositions spécifiques à chaque type de situation : cas des études d'impact préalables à l'élaboration de documents d'urbanisme (PLU, SCOT), concernant les installations classées ou les infrastructures de transport, par exemple.

#### 17. Contenu d'une étude d'impact

1. Analyse de l'état initial du site et de son environnement.
2. Modifications engendrées par le projet dit « prévision de l'état final » (effets directs et indirects sur l'environnement - paysage, faune, flore, commodité de voisinage - et sur la santé).
3. Justification du parti retenu.
4. Mesures envisagées pour supprimer (préventives), réduire (réparatrices) et compenser (compensatrices) les nuisances engendrées par le projet.
5. Critique des méthodes utilisées dans l'étude d'impact (enquêtes, comptes, mesures, instruments d'analyse, etc.).

En fait seuls les points 1, 2 et 4 sont formellement nécessaires, mais 3 et 5 donnent une cohérence à l'ensemble, et sont, de toutes manières, souvent au centre des discussions postérieures à l'étude : autant les aborder d'emblée.

Ainsi, dans le cas des ICPE\* (Installations classées pour la protection de l'environnement), les études d'impact doivent aussi aborder de façon détaillée : les effets sur l'environnement pour l'agriculture et la santé ; les solutions et mesures proposées de manière détaillée avec une estimation des coûts ; les performances attendues de l'élimination

des déchets et résidus de l'exploitation et de l'utilisation rationnelle de l'énergie ; les conditions de remise en état du site après exploitation.

Dans celui des infrastructures de transport, les études d'impact doivent inclure : une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ; une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter.

Une fois réalisée l'étude d'impact est mise à la disposition du public dans le cadre de l'enquête publique selon la loi de 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques. Cette publicité doit se faire avant le commencement des travaux, et sa consultation doit être en libre accès. Le parc éolien de Sigean dans l'Aude fournit un exemple concret d'étude d'impact.

La commune de Sigean est située à une vingtaine de kilomètres au sud de Narbonne. Son parc éolien, qui comprenait originellement une éolienne de 200 000 W et 4 éoliennes de 500 000 W mises en place entre 1991, constitue en fait une extension du parc éolien de Port-la-Nouvelle. Un projet, retenu dans le cadre de l'appel à propositions Éole 2005, prévoyait l'installation de 10 éoliennes supplémentaires d'une puissance unitaire de 660 000 W. Une étude d'impact était nécessaire pour cette nouvelle tranche. En effet, les projets de parcs éoliens sont soumis à étude d'impact dès lors que leurs coûts, incluant les acquisitions foncières et toutes les phases du programme, sont supérieurs ou égaux à 1 830 000 euros, ce qui est le cas ici. Cela correspond, en général, à un parc de 1 700 000 W.

L'analyse de l'état initial a montré que le site ne comporte aucune servitude ou contrainte majeure : d'ailleurs la localisation dans la zone inhabitée du plateau de Garrigue-Haute réduit considérablement les nuisances sonores de voisinage. Les effets éventuels et le parti retenu se sont donc surtout attachés au mode d'implantation des éoliennes. L'étude d'impact faisait les observations suivantes :

- la position dominante du plateau, dénivélé de près d'une centaine de mètres vis-à-vis des agglomérations limitrophes de Lapalme, Port-la-Nouvelle et du littoral audois, augmente l'impact visuel des équipements, ce qui peut avoir un effet négatif pour cette région touristique ;
- le plateau est au printemps un couloir de migration important pour les oiseaux, auxquels s'ajoutent plus d'une dizaine de milliers de rapaces attirés par l'abondance de proies potentielles.

Les conclusions de l'étude d'impact ont été prises en compte lors de la réalisation de ce nouveau parc éolien de Sigean, exploité depuis mai 2000 par la Compagnie du Vent, déjà concessionnaire de la première tranche :

– enfouissement des lignes électriques et téléphoniques de raccordement du parc au réseau (soit près de 1,5 km), revégétalisation des aires d'assemblage des éoliennes qui représentent 75 % des travaux de défrichage et de terrassement, installation des transformateurs et autres équipements électriques à l'intérieur des tours pour réduire l'impact paysager ;

– implantation des éoliennes selon un seul alignement parallèle à l'axe de migration avec, de surcroît, un couloir de séparation. Cette disposition permet, en outre, de mieux profiter des vents dominants.

Les études d'impact, déléguées la plupart du temps à un bureau d'études ou à un organisme spécialisé supposé indépendant, sont placées légalement sous la responsabilité du maître d'ouvrage et du pétitionnaire. Certes l'insuffisance d'une étude d'impact ultérieurement annulée entraîne parfois la responsabilité de l'administration, mais cela reste exceptionnel :

– d'une part, après autorisation de faire, l'exploitant reste lié par les énonciations et recommandations de son étude d'impact ;

– d'autre part, si les prévisions de l'étude d'impact ne se réalisent pas et si des nuisances inattendues surgissent, c'est le pétitionnaire qui est responsable civilement. Par ailleurs, s'il s'avère qu'il a fourni sciemment une étude d'impact falsifiée ou inexacte, il devient pénalement responsable, en application de la loi qui punit les faux dans les documents administratifs.

Le réalisateur de l'étude, s'il n'est pas le pétitionnaire lui-même, n'a pas à répondre des conclusions. Ainsi particuliers et administration ne peuvent se retourner que contre ce dernier. Ces dispositions altèrent fortement la pertinence des critiques sur l'indépendance – ou la dépendance supposée – de l'organisme réalisant l'étude à l'égard du pétitionnaire. En effet, ces derniers restent responsables des biais qu'ils auraient introduits, même s'ils peuvent invoquer la responsabilité contractuelle du rédacteur de l'étude vis-à-vis d'eux.

### *Études d'impact dans un contexte frontalier*

La question de la responsabilité des uns et des autres se complique singulièrement dès lors qu'interviennent de nouveaux acteurs (États, régions, etc.) dans les cas de réalisations en zone frontalière. Pendant longtemps, les incompatibilités entre les législations des États, les querelles de compétence et l'absence de volonté politique de s'entendre ont rendu conflictuelles toutes les questions de nuisances dues à des projets ou des activités en zone frontalière. C'est en Alsace, et plus généralement le long du sillon rhénan, que l'on retrouve un grand nombre de ces tensions. Parmi de nombreux conflits, deux sont repré-

sentatifs du type de problèmes rencontrés et témoignent de l'évolution de leur traitement : les Mines de potasse d'Alsace et l'incinérateur de Kehl.

La société MDPA (Mines de potasse d'Alsace) ont longtemps été au premier rang des contentieux environnementaux entre la France et les Pays-Bas. La Hollande accuse MDPA de déverser dans le grand canal d'Alsace puis dans le Rhin des rejets salins (sulfates, ammonium, chlorures) susceptibles de détruire la flore et la faune aquatique, d'empêcher l'utilisation des eaux du Rhin à des fins alimentaire ou agricole et de favoriser la corrosion des réseaux d'alimentation. Malgré un arrêté du tribunal administratif de Strasbourg du 3 août 1989<sup>1</sup> donnant raison aux Hollandais, les activités de MDPA se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui, sans modification majeure, en l'absence d'un cadre permettant d'arbitrer les niveaux acceptables pour la pollution saline du fleuve. Seule la prochaine cessation d'activités des MDPA permettra de clore le litige.

Dans le milieu des années 1990, un projet d'incinérateur transfrontalier à Kehl, en Allemagne, près de Strasbourg a été abandonné. D'abord, le préfet du Bas-Rhin a émis de fortes réserves à un établissement dont, selon lui, les impacts et les nuisances auraient été importants du côté français. Puis, en l'absence d'une procédure permettant aux personnes concernées de s'exprimer, des associations sont apparues pour manifester leur opposition par d'autres voies et à développer des actions de protestation. Ce problème délicat a été réglé grâce à la convention franco-germano-suisse sur les projets à des effets transfrontaliers dans le Rhin supérieur.

Avec l'intégration européenne, un dispositif a été prévu en 1991 afin d'harmoniser les études d'impact ou les documents équivalents en région frontalière et tenir compte des populations de part et d'autre de la frontière : convention d'Espoo (Finlande). Fondée sur les conclusions de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) à Sofia en 1989, elle se situe dans la lignée des conventions consacrées aux océans, aux cours d'eau et lacs internationaux vues au chapitre 3. Son objectif est de favoriser la résolution pacifique des litiges internationaux dus à des problèmes environnementaux.

Entre États de l'Union, la Commission européenne a renforcé la convention d'Espoo par la directive CE/97/11 du 3 mars 1997, définissant deux listes de projets obligatoirement soumis à étude d'impact transfrontière :

1. Greffe du tribunal administratif de Strasbourg, requête du 27 décembre 1988, sous le n°851798.

- les très grands projets, où seuils et critères sont fixés directement par la directive ;
- des projets de taille et d'importance variable, pour lesquels seuils et critères sont laissés à l'appréciation des États membres.

Mais le cadre d'élaboration de cette convention, sous la houlette de la commission économique pour l'Europe de l'ONU, est remarquable, puisque le groupe d'étude incluait non seulement 55 États européens mais aussi les États d'Asie centrale et de Transcaucasie ainsi que les États-Unis et le Canada, qui figurent au Conseil économique et social de l'ONU. En conséquence, cette convention, qui concerne directement et uniquement l'espace européen a été conçue dans un contexte tout à fait extérieur à l'Union européenne, et plus encore à l'Europe.

De ce fait, depuis son adoption, le texte a certes été signé par 29 pays et par l'Union européenne, mais beaucoup d'entre eux, dont la France, l'Allemagne mais aussi l'Ukraine, ne l'ont toujours pas ratifié, sous prétexte de contradictions avec d'autres engagements internationaux. Ce qui n'est pas étonnant en ce qui concerne l'Ukraine, si l'on songe à Tchernobyl et au respect des contraintes environnementales dans ce pays. Pourtant, au sein de l'Union, une directive de mars 1997 impose à la France et à l'Allemagne de se conformer à la convention, mais rien ne semble venir en ce sens de la part des deux États.

C'est dans ce contexte riant qu'il convient d'analyser les dispositions de la convention. Le principe affiché est de généraliser la consultation du pays limitrophe, dans le cadre d'une procédure d'étude d'impact, dès lors qu'est envisagée la réalisation de projets ayant une incidence pour ce dernier.

La convention s'applique aux activités susceptibles d'avoir un impact préjudiciable « important ». Il existe une liste des types d'installations : raffinerie de pétrole, centrales thermiques, centrales nucléaires, réacteurs nucléaires et installations liées à l'industrie nucléaire, installations pour l'élaboration primaire de la fonte et de l'acier et pour la production de métaux non ferreux, extraction d'amiante, traitement et transformation d'amiante, installations chimiques intégrées, autoroutes, routes express et lignes de chemins de fer, oléoducs et gazoducs, ports de commerce, installations d'élimination des déchets, etc. Par ailleurs, l'application de la convention est prévue pour des projets qui, bien que ne figurant pas sur la liste, pourraient générer des nuisances transfrontières. Ainsi, la contamination de l'air et du sol de communes du Nord par du cadmium émis par les fonderies de zinc belges, relève-t-il de la convention d'Espoo.

Un appendice permet de définir des critères déterminant l'importance de l'impact sur l'environnement : ampleur du projet, particuli-

té du site (zones sensibles du point de vue écologique, telles que zones humides, sites présentant un intérêt scientifique, archéologique, historique ou culturel particulier, ou zones dans lesquelles les populations seraient exposées aux effets de l'activité) et les effets sur la santé et la biodiversité. Les obligations s'organisent autour de 2 principes :

- La notification aux pays voisins de tout projet susceptible d'avoir un impact transfrontalier, qui doit intervenir dès que possible, et au plus tard lorsque le public de la partie à l'origine est lui-même informé. L'autre partie doit répondre si elle veut participer à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Si tel est le cas, la convention prévoit un échange de renseignements entre les parties, et une information du public de manière à ce qu'il puisse formuler des observations ou objections. En cas de désaccord, l'une ou l'autre des parties concernées peut demander la constitution d'une commission d'enquête qui sera composée de trois membres, deux étant désignés par chaque partie et le troisième par les deux membres déjà désignés. Cette commission émet un avis, qui ne s'impose pas.

- Le respect de procédures permettant à la population du pays voisin d'être informés et de formuler des observations. C'est-à-dire l'obligation de transmission, par le pays à l'origine du projet, d'un dossier d'évaluation de l'impact qui doit notamment décrire l'activité proposée, son objet, les éventuelles solutions de remplacement, l'impact de cette activité et les mesures correctives envisagées. Des consultations sont menées, qui portent sur les solutions de remplacement possibles, y compris ce que la convention appelle « l'option zéro », c'est-à-dire la non-réalisation du projet.

D'autres dispositions sont, par ailleurs, prévues pour renforcer la coopération sur les questions d'environnement. Elles reposent sur des analyses *a posteriori* pour les activités existantes et sur des accords bilatéraux ou multilatéraux que différents États peuvent conclure pour renforcer la convention. Nombre de projets en zone frontalière ont d'ores et déjà été traités à l'aide des outils de la convention d'Espoo :

- autorisation de carrière de l'entreprise Vernay, en mars 1998, dans le département de l'Ain, entre la France et la Suisse ;
- implantation en octobre 1998 de la société Toyota dans le département du Nord, entre la France et la Belgique ;
- construction du centre de tri des emballages ménagers et déchets assimilés, en juillet 1998, par la société Altem dans le Bas-Rhin, entre la France et l'Allemagne.

Dans ces trois cas, les installations sont en France. En revanche, les consultations de la France par ses voisins sont beaucoup moins nom-

breuses. Cela tient au fait que les seuils financiers ou autres à partir desquels une étude d'impact est nécessaire sont plus élevés que chez nous. Il ne s'agit donc que de grosses installations : ainsi, les autorités allemandes et suisses ont communiqué des dossiers de demandes aux autorités françaises pour l'ouverture de carrières ou la création d'une aciérie à Kehl. Si cette convention est un premier pas tout à fait significatif, il convient malheureusement d'en souligner deux lacunes :

– Que faire dans le cas de deux pays dont l'un, membre de l'Union, n'a pas ratifié la convention d'Espoo tandis que l'autre, extérieur à l'Union, l'a d'emblée rejetée ? Tel est le cas entre la France et la Suisse, ce qui ne manque pas d'occasionner de nombreuses tensions dans certains espaces densément peuplés, aux territoires mêlés, aux économies interdépendantes et à l'environnement fragile, tel l'ensemble formé par le Pays de Gex, la région de Genève et la Haute-Savoie.

– L'efficacité de ce dispositif est singulièrement affaiblie par le fait qu'il n'est prévu aucune sanction à l'encontre de la partie qui ne respecterait pas ses obligations. Chaque État reste souverain pour décider en dernier ressort, car qui dit consultation dit « consultatif ».

## 2. La question sous-jacente de l'évaluation

Enquêtes publiques et études d'impact sont en première approche des démarches évaluatives. Or, en France, la culture politique dominante a toujours privilégié l'idée d'une légitimité unique du pouvoir, depuis la conception colbertiste du monarque absolu, jusqu'à celle du peuple souverain, en passant par celle de l'Empire qui a laissé des traces dans les grandes institutions de l'État. La démarche d'évaluation est donc *a priori* étrangère à la tradition et au contexte administratif français, plutôt fondé sur les notions de règles et de normes à respecter. D'ailleurs, nombre de politiques présentées comme contractuelles ne sont que des directives décidées *a priori*, sans analyses de la situation locale, et se contentant d'obéir aux pressions d'acteurs particulièrement déterminés. Il convient donc de s'attarder ici sur les principes et les méthodes de l'évaluation, afin de définir des règles de « bonne pratique » à usage des enquêtes publiques, études d'impact et autres dispositifs d'évaluation.

### *Évaluations :*

#### *règles et principes fondamentaux, un vade-mecum*

Il existe, certes, des situations dans lesquelles l'évaluateur et le commanditaire ne font qu'un, mais ces situations d'auto-évaluation

sont plutôt rares dans le domaine de l'environnement. En général, le commanditaire fait appel à des cabinets extérieurs.

Or, une évaluation est toujours une opération singulière liée au contexte dans lequel elle est demandée : selon les objectifs fixés par l'institution, la collectivité, ou le commanditaire en général, les priorités et les approches ne sont pas les mêmes. C'est pourquoi, avant d'engager le travail d'évaluation, le commanditaire doit définir clairement sa position vis-à-vis des questions suivantes :

– Quel diagnostic préalable motive l'évaluation ?

– Que veut-on savoir ? Quel objet motive sa demande : une politique globale, une politique sectorielle, un projet, une structure ?

– Quelles sont les contraintes, budgétaires et temporelles ?

Le commanditaire définit l'enveloppe financière et borne le travail d'évaluation par les moyens qu'il y consacre, et il attend de l'évaluation des résultats directement utilisables. Mais, dans le même temps, il ne les désigne pas clairement, laissant l'évaluateur définir, à sa place, son modèle d'action. La formulation de la commande fait donc partie intégrante de l'évaluation.

Cette phase d'identification engage la qualité de l'évaluation qui sera réalisée et les bonnes relations entre le commanditaire et le chargé d'étude. En tout état de cause une évaluation implique plusieurs partenaires travaillant en étroite concertation. Il est toujours hasardeux d'entamer l'étude tant qu'un accord n'est pas établi autour de la méthode adoptée, chacun devant savoir exactement ce qu'on attend de lui. Il se crée autant, sinon plus, d'obstacles dans la conduite des évaluations par les incertitudes sur les intentions que par les méthodes développées. Une convention d'évaluation a alors intérêt à être établie : commande précise et publique, désignant clairement les interlocuteurs, les moyens d'investigation à mettre en œuvre et le calendrier de travail.

En effet, une évaluation n'est pas une simple analyse d'écart entre des effets recherchés et des effets obtenus. Préalablement à toute démarche, il convient d'apprécier le bien-fondé du projet. Il n'y a d'évaluation possible que pour des actions bien circonscrites dans le temps et dans l'espace, et dont les acteurs sont identifiables.

De nature extrêmement diverses, on peut distinguer les évaluations entre elles à partir de leur position par rapport à l'action évaluée. Ainsi, l'évaluation peut-être prospective et anticiper l'action – c'est l'évaluation *ex ante* – ou bien suivre l'action – évaluation *ex post* – ou encore l'accompagner – évaluation *in-itinere*. Mais dans tous les cas de figure, il existe trois règles fondamentales :

- Il importe que l'évaluateur présente ses outils et affiche son protocole dans le document final, afin de garantir une transparence méthodologique. C'est la « règle de transparence ».
- La mise en perspective des méthodes employées peut s'appuyer sur une approche comparative avec d'autres études présentant des similarités. C'est la « règle de reproductibilité ».
- La « règle de séparation », qui institue une distinction entre la conception et l'exécution, d'une part, qui sont toutes deux du ressort du commanditaire, et le rôle d'analyse et de conseil de l'évaluateur. En aucun cas l'évaluateur n'a, sauf demande explicite, à formuler des préconisations, encore moins de manière péremptoire. En effet, lorsqu'il procède à une évaluation, l'évaluateur perd son extériorité par rapport au problème qu'il analyse. Il est non seulement expert, mais aussi médiateur engagé dans le processus pour créer un lieu où les points de vue des acteurs, des politiques et population peuvent se rencontrer : il importe qu'il ne s'y laisse pas noyer.

#### 18. Points clés d'une évaluation

**Objet :** préparer une prise de décision, l'améliorer, l'apprécier après coup.

**Étapes :** bilan documentaire ; rédaction d'un cahier des charges pour clarifier et éclairer la concertation entre commanditaires ; évaluateurs et évalués ; travail de terrain ; rédaction du rapport d'évaluation ; discussion du rapport entre évaluateur et évalués ; puis entre commanditaire et évaluateur ; publication et restitution des résultats.

**Rédaction d'une commande précise et publique de l'évaluation :** désigner les interlocuteurs, préciser les moyens d'investigation à mettre en œuvre et préciser un calendrier de travail.

**Analyse des résultats ou conséquences d'un projet ou d'une politique :**

- anticiper l'action (évaluation *ex ante*), l'accompagner (évaluation *in-itinere*), ou la suivre (évaluation *ex post*).
- par les acteurs eux-mêmes (auto-évaluation) ou par des acteurs extérieurs.

**Trois recommandations fondamentales :**

- respecter la règle de reproductibilité ;
- respecter la règle de séparation ;
- respecter la règle de transparence.

**Deux lacunes courantes :**

- attention à l'absence d'outils permettant une représentation quantitative ;
- attention à l'absence d'expérimentation et de travail de terrain.

On peut formuler deux mises en garde, à portée générale, pour des travers que l'on retrouve dans beaucoup de travaux :

- La recherche de données documentaires prend trop souvent le pas sur le travail de terrain (enquêtes, expérimentations, etc.), par manque de temps, par facilité ou parce que la comparaison à des évaluations existantes est privilégiée.

- Parmi les nombreuses questions qui se posent lorsque l'on désire réaliser une évaluation réellement utilisable avec une exploitation du terrain, celle de la sélection des variables est fondamentale. Trop souvent, ce choix est réalisé en fonction de sa capacité à s'intégrer à des modèles prédéterminés, et sa pertinence est construite après coup.

Rappelons, toutefois, que le résultat d'une évaluation ne réside pas dans une mesure mais dans l'élaboration d'un cadre interprétatif qui organise les variables, et les indicateurs. Le commanditaire joue un rôle clé dans l'orientation de cette interprétation : choix idéologiques, compétitions partisans, pressions de groupes d'intérêts, sont essentiels dans la lecture qu'il fait, après coup, de l'évaluation.

Il y a fort à parier, si celle-ci n'est pas favorable au commanditaire, que l'évaluation accroîtra la perplexité de ce dernier plutôt qu'elle n'aide à la décision. Celui-ci préférera ne rien faire que de prendre des décisions à l'encontre de ses convictions ou de ses intérêts.

#### Où études d'impact et enquêtes publiques ne sont pas vraiment des évaluations

Il existe beaucoup de types d'évaluation, mais tous ont vocation à nourrir un processus de décision concertée et reposent sur une production en trois parties : le diagnostic, l'analyse, les recommandations. En cela une étude d'impact est une évaluation. Mais on ne peut toutefois pas la considérer comme une évaluation au sens strict. En effet :

- l'obligation de formuler des recommandations et de proposer, le cas échéant, des mesures compensatoires ou réductrices va à l'encontre de la règle de séparation ;
- l'esprit de l'évaluation est de donner les moyens, au commanditaire, d'émettre un jugement sur la valeur d'une action ou d'une politique, et non d'examiner le respect de tel ou tel point réglementaire comme cela est nécessaire dans une étude d'impact.

D'une manière générale, l'intérêt profond de l'évaluation est d'obliger le décideur à prendre la mesure des conséquences de ses actes, donc de décider par la suite en connaissance de cause. Le vrai travail d'évaluation consiste donc à questionner dans quelle mesure une action prévue peut être mise en œuvre ou a été réellement mise en œuvre, et comment elle pourrait être améliorée, ce qui ne constitue qu'une partie, certes cruciale, des études d'impact. Il y a dans l'étude d'impact

une double fonction d'évaluation et de contrôle qu'il importe de bien distinguer.

L'enquête publique ouvre néanmoins sur une évaluation à part entière, nonobstant son caractère «diffus». En effet, le processus d'«information et participation de la population concernée» permet d'ouvrir le plus largement possible un droit de saisine des instances d'évaluation à ses citoyens et assure une règle de publicité qui ne peut être enfreinte que dans des cas exceptionnels.

#### *L'évaluation des coûts et des mesures*

Les actions destinées à améliorer l'environnement, ou à en ralentir la dégradation, nécessitent beaucoup d'argent. Jusqu'à la fin des années 1980, la question des coûts n'apparaissait que sous la forme des dépenses directes engagées ponctuellement pour la qualité de l'environnement par des acteurs institutionnels ou associatifs clairement identifiés. Aujourd'hui, on prend en compte des coûts moins apparents : impacts décalés dans le temps par rapport à leurs causes, effets diffus dans la population ou les milieux. De ce fait les montants, supportés en définitive par la collectivité, sont souvent beaucoup plus élevés.

Le ministère de l'Environnement et celui de l'Équipement ont impulsé en 1995 une série de travaux visant à apprécier les flux financiers dus aux politiques publiques locales d'environnement dans quatre agglomérations (Poitiers, Amiens, Nantes et Lyon). Les domaines pris en compte étaient les suivants : adduction d'eau potable, assainissement et épuration des eaux usées, collecte et traitement des déchets, nettoyage urbain, maintenance du cadre de vie, des espaces verts et naturels, qualité de l'air, lutte contre le bruit, économies d'énergie. Il est apparu que les agglomérations consacrent en moyenne plus de 25 % de leur budget à l'environnement, les domaines de l'eau et des déchets concentrant plus de la moitié des moyens mis en œuvre. S'il en est ainsi pour les dépenses courantes et périodiques, la question du coût est *a fortiori* cruciale lorsqu'il s'agit de financer les mesures suppressives ou compensatoires qui s'imposent à un projet à l'issue d'une étude d'impact.

Or, on ne sait pas toujours comparer la dépense à l'utilité de l'action. Un des outils en vogue pour obtenir une estimation est l'évaluation contingente<sup>1</sup>. L'évaluation contingente consiste à demander aux populations concernées le prix qu'elles seraient prêtes à payer pour éviter une nuisance, présente ou à venir. En additionnant les résultats et

1. Boussard J.-M., « À propos de l'évaluation contingente », n°29, *Le Courrier de l'environnement*, Paris, 1996.

moyennant quelques corrections techniques permettant d'assurer que le prix qui apparaît est compatible avec le marché, on espère obtenir la valeur attribuée par le public aux actions de réduction ou d'évitement de la nuisance. Il s'agit donc d'une sorte de sondage dont l'idée sous-jacente est de fixer un prix à la préservation du milieu. D'ores et déjà, l'évaluation contingente est admise comme base de calcul par certains tribunaux, en particulier aux États-Unis. Il est certes intéressant de disposer d'une « valeur monétaire » des objets naturels, permettant de ne pas gaspiller l'argent public dans des projets sans intérêt et d'attirer l'attention sur des opérations présentant un bénéfice élevé pour un coût modeste.

Cependant, on peut s'interroger sur la pertinence et fiabilité de cette méthode, car l'hypothèse selon laquelle la méthode est appliquée sans arrière-pensées est difficile à accepter. Les résultats varient selon les gens interrogés et surtout selon la question posée. À une question telle que, « supposez que, si rien n'est fait, votre nappe sera entièrement contaminée d'ici à dix ans ; combien êtes-vous disposé à payer pour éviter cela ? », la personne interrompue dans son quotidien pour répondre se trouvera naturellement disposée à payer n'importe quel prix pour éviter une telle catastrophe. Pourtant, si on lui demande « combien êtes-vous disposé à payer pour faire passer le taux de nitrate dans votre nappe de 0,05 à 0,04 ? » il est très vraisemblable que la somme sera beaucoup plus faible.

D'ailleurs, pourquoi établir le questionnement en partant d'un état de référence, dit « spontané », où les nuisances sont déjà installées, alors que, dans le cas des études d'impact, ces nuisances sont à venir ? Il y a fort à parier que les résultats seraient forts différents si l'on parlait de l'état initial réel. De plus, avec une telle approche, on oblitère la possibilité de l'option 0, c'est-à-dire l'annulation pure et simple du projet. De toutes manières, il est rare que les évaluations contingentes soient très explicites sur le choix de la base de sondage. On se trouve devant des sondages effectués sans garantie de représentativité. Pire, il n'y a aucune possibilité de comparaison avec des sondages voisins faits au cours d'une autre période.

Autre travers majeur, ici c'est finalement encore une fois le « diktat de la rue » – orienté par les questions des évaluateurs – qui l'emporte. Or, le prix que les personnes seront prêtes à payer pour éviter des nuisances immédiatement visibles, sera toujours supérieur à celui de nuisances invisibles pour eux, même si elles ont des conséquences néfastes pour leur santé ou dramatiques pour le milieu. Le cas 1, sur les comportements des usagers vis-à-vis de déchets ménagers à Maurepas, vu au chapitre 1, est caractéristique de cela.

Enfin, bien qu'elle se pare de toutes les vertus du marché, l'évaluation contingente n'est qu'une étude de marché. On sait le nombre de faillites dues à la confiance exagérée dans des études de marché. Pour qu'un marché fonctionne, il faut que le produit soit correctement défini, qu'il existe une concurrence réelle, c'est-à-dire une multitude d'autres propositions, et que les gens puissent se forger une opinion sur l'objet des transactions, ce qui n'est vraiment pas le cas ici.

Il est vrai que les travaux entrepris pour remédier aux pollutions et à toutes sortes de dégradations de l'environnement et de la qualité de vie demandent une estimation préalable, non seulement des coûts mais encore de leur acceptabilité par ceux qui seront appelés à la supporter. Mais il est impossible de faire l'économie, à côté de l'expression des préférences collectives rendues par l'évaluation contingente, d'une étude des investissements alternatifs. Il y a un risque à appliquer l'évaluation contingente sans discernement.

### 3. Monétarisation de l'environnement et consentement à payer

Nous venons de le voir, derrière l'évaluation des décisions publiques concernant l'environnement il y a toujours la prise en compte des sensibilités des populations vis-à-vis des problèmes posés. C'est-à-dire *in fine* de l'importance qu'ils y accordent, traduite le plus souvent par leur « consentement à payer ». Les tentatives de monétarisations d'éléments environnementaux utilisent fréquemment le consentement à payer. Or celui-ci varie fortement selon l'auteur de l'étude à l'origine du chiffrage, et le lieu ou le moment de la consultation. Ainsi, le coût global du bruit des transports est estimé à 0,3 % du PNB en France dans le rapport Boiteux et à 2 % du PNB dans la plupart des études allemandes<sup>1</sup>. Il y a quatre raisons à cela :

#### *Le seuil d'acceptabilité des impacts*

Nous avons déjà pu percevoir, dans les deux premiers chapitres, que le consentement à payer est d'autant plus important que les problèmes sont locaux et quotidiens et affectent les gens directement (bruit, odorat, propreté, etc.) ou qu'ils ont un contenu « humanitaire » à forte charge émotionnelle. En fait, dès que le risque n'est pas immédiatement visible il n'est pas considéré prioritaire, et son chiffrage est d'autant plus faible.

1. Boiteux M., Baumstark L., *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, Rapport, Commissariat général du Plan, juin 2001.

### 19. Le consentement à payer

Il s'agit d'évaluer leur consentement à payer pour la préservation d'un bien environnementale. La valeur d'un bien pour une personne est ce qu'elle est prête à payer pour ce bien. Cela dépend des préférences de cette personne, de sa capacité de payer. Les bénéfices que les gens obtiennent d'un bien ou service – fut-il environnemental est ce qu'ils sont prêts à payer pour l'obtention de ce bien.

La **demande individuelle** est la fonction qui relie la quantité d'un bien qu'un consommateur désire obtenir au prix de ce bien. Elle s'exprime par le **consentement à payer**. On distingue :

- Le **consentement marginal à payer**, qui est le prix qu'un consommateur est prêt à payer pour obtenir une unité additionnelle d'un bien.
- Le **consentement (total) à payer**, qui est le montant total qu'un consommateur est prêt à payer pour atteindre un certain niveau de consommation d'un bien plutôt que de ne pas consommer de ce bien.

On peut les représenter par la **courbe de demande agrégée**, qui est la somme des courbes de demandes individuelles : c'est-à-dire additionnant pour chaque niveau de prix, les quantités demandées par chacun des individus.

Après avoir déterminé le consentement à payer, il convient de connaître le **coût d'opportunité**, qui est la valeur de la meilleure possibilité à laquelle on a renoncé en prenant une décision (en utilisant les ressources d'une manière donnée).

De plus, les seuils d'acceptabilité fixés institutionnellement varient fortement d'une région ou d'un État à l'autre. Ainsi, la « valeur du mort » – prix à payer pour épargner une vie – retenue varie de un à dix entre États de l'Union européenne. On obtient en outre, dans ce domaine, des valeurs considérablement plus élevées en posant des questions aux personnes selon le principe de l'évaluation contingente, qu'en déterminant des manques à gagner de l'État pour estimer la « valeur du mort » par l'approche dite du « capital humain ».

#### *Le choix des directions de recherche*

Le choix des directions de recherche est effectué avant l'étude. Or, il relève autant d'*a priori* socio-culturels et de pressions économiques et institutionnelles que d'une réflexion sereine. Par exemple, décider de ne prendre en compte que les effets aigus, et non les effets chroniques d'une pollution de fond, peut diviser par trois l'estimation finale. Ainsi, lorsqu'en 1999 le groupe PSA Peugeot-Citroën et la société Rhodia Terres Rares diffusent des communiqués de presse annonçant la mise sur le marché d'un filtre à particules pour véhicules diesel supposé réducteur de pollution, l'ADEME et le ministère de l'Environnement doivent intervenir en soulignant les problèmes que pose ce dispositif,

du point de vue de sa tenue dans le temps et de son efficacité réelle sur le plan sanitaire<sup>1</sup>, points sur lesquels les constructeurs ne s'étaient évidemment pas appesantis.

Parfois les « oublis » ne sont pas intentionnels et relèvent d'un manque de connaissances ou de formation des sociétés d'expertises et des collectivités territoriales. Ainsi, les fonctions écologiques des zones humides ont été très longtemps négligées alors que leurs effets sur nombre d'activités sont importants : agriculture, pêche, pisciculture et conchyliculture, protection contre les inondations, etc.

### Les présupposés

Les présupposés sont nombreux et rarement explicites. Ils orientent fortement. Dans le cas des infrastructures routières, l'effet de développement économique local présenté comme associé au « désenclavement » n'est jamais argumenté alors que les rares études sérieuses font état des résultats très mitigés voire négatifs<sup>2</sup>. En revanche, les effets des transports routiers sur la santé sont systématiquement mis en doute voire formellement négligés, malgré les nombreuses études menées à l'étranger. Ainsi l'arrêt du Conseil d'État de novembre 1995 sur l'A 51 considère que l'étude d'impact du projet au passage de Grenoble « n'était pas tenue de comporter une rubrique relative à la pollution atmosphérique ». Parallèlement, la préservation de la liberté de mouvement est toujours invoquée pour les automobilistes, mais jamais pour les autres modes de transport pourtant handicapés par le trafic automobile alors que la gêne engendrée par les transports routiers est estimée en France à environ 2,3 milliards d'euros par an par l'INRETS<sup>3</sup>.

Ces présupposés orientent le questionnement. Utilisera-t-on le consentement à payer du pollué potentiel pour ne pas subir de dommage supplémentaire, ou son consentement à recevoir de l'argent pour compenser ce futur dommage ? Selon la formule la réponse est fort différente. De plus, dans les deux cas, cela signifie que l'agent pollueur et l'aménageur ont seuls le droit d'agir sur le bien environnemental qui leur appartient donc de fait, le pollué n'ayant plus qu'à payer pour réparer ou recevoir de l'argent pour se taire. Cela est bien évidemment contraire aux principes pollueur-payeur et à l'esprit du débat public.

Il serait, en fait, beaucoup plus logique de demander au pollueur potentiel son consentement à payer pour modifier l'environnement, et

1 Expertise réalisée par le Conseil scientifique du programme PRIMEQUAL.

2. Offner J.-M., *Réseaux territoires et organisations sociales*, n°740, Problèmes politiques et sociaux, Paris, La Documentation Française, 1994.

3. Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

d'examiner si son offre couvre les dégâts réels. En effet « *il n'est pas indifférent de sauter ou d'être poussé* ». Une manière d'obtenir une juste estimation de ce consentement peut consister à mettre aux enchères des unités de permis à disposer d'un bien commun environnemental, soit des « permis de polluer », et d'examiner la plus haute enchère.

### Des pertes et des gains de nature distincte

Il est courant d'avoir, dans un même chiffrage, de pertes évaluées du point de vue de la société (pollution atmosphérique, bruit, etc.) et des gains évalués du point de vue des individus (« temps gagné » dans un déplacement). Cette confusion entretenue est loin d'être innocente. Elle permet d'imposer des nuisances à certaines personnes ou foyers – riverains d'une route à grande vitesse soumis à la pollution atmosphérique, au bruit, aux effets de coupure, etc. – parce qu'elles sont moins valorisées que les avantages que d'autres en retirent – automobilistes gagnant quelques minutes sur leur trajet quotidien.

Si une décision conduit à de lourds dommages pour quelques-uns et à un léger bénéfice pour beaucoup, les effets redistributifs devraient apparaître en sus des critères quantitatifs traditionnels, car là est la condition de l'acceptabilité sociale. Or, cela est rarement le cas.

Le problème prend encore une autre dimension lorsque les décisions engagent des tiers absents telles les générations futures, ou les espèces animales et végétales. Il faut prêter attention à de tels effets redistributifs, en raison des asymétries dues à l'impossibilité de contracter ou d'envisager des compensations.

Un cas permet d'illustrer ces quatre difficultés : celui de l'évaluation de l'impact socio-économique des inondations<sup>2</sup>. Les inondations sont le risque naturel majeur qui fait le plus de victimes et de dégâts à travers le monde. Tout récemment dans notre pays, les crues de la Somme en avril 2001, les inondations du Gard et de l'Hérault en octobre 2001 et 2002, en témoignent. En France, les dommages estimés varient entre 150 et 300 millions d'Euros par an en moyenne, beaucoup plus lors d'années noires telles 2001 et 2002.

Pourquoi de telles variations ? Quels types de dommages sont examinés ? Selon quels critères sont-ils estimés ? Quelles méthodes sont mises en œuvre ? Tout d'abord il importe de distinguer :

1. Sagoff M., *The Economy of the Earth: philosophy, law, and the environment*, Cambridge University Press, 1990.

2. Hubert G., [http://www.enpc.fr/edve/Lettre%20d'EDVE/risques\\_hubert.htm](http://www.enpc.fr/edve/Lettre%20d'EDVE/risques_hubert.htm).

- les impacts directs tangibles, qui sont ceux qui peuvent faire l'objet d'une estimation monétaire car ils concernent des biens et services marchands ;
- les impacts directs intangibles, qui sont ceux qui, en l'état actuel des connaissances, ne sont pas aisément traduisibles en termes monétaires ;
- les effets indirects, d'autant moins facilement chiffrables qu'ils varient selon la durée prise en compte.

Selon leur prise en compte des impacts directs et des effets indirects, les évaluations se scindent en deux grandes familles :

- Les méthodes déterministes, qui nécessitent une description très précise des événements. Elles sont en général utilisées pour mesurer les impacts directs tangibles, en établissant une relation entre ceux-ci et des « paramètres de submersion » (hauteur d'eau, durée de submersion, vitesse). Les corrélations trouvées permettent de chiffrer les dommages et par retour d'expérience de construire des fonctions prédictives pour d'autres inondations ou pour la dangerosité d'un lieu. Elles peuvent être établies par exploitation de résultats d'enquêtes sur les coûts réels subis durant un événement, par des bilans d'indemnisation des victimes des catastrophes similaires, ou par simulation des coûts à partir d'expertises.

- Les méthodes conceptuelles, qui ne passent pas par une description précise des impacts. Elles sont en général utilisées pour évaluer les impacts directs intangibles. Elles font appel à l'évaluation contingente dont il a déjà été question, ou à la technique des prix hédonistes qui repose sur l'hypothèse d'un lien entre le prix d'un bien et ses caractéristiques, telle une habitation située en zone inondable.

Au-delà des divergences dans les chiffrages dues aux différences de méthodes, le moment auquel l'étude est effectuée n'est pas non plus indifférent. Une évaluation *ex ante*, *a priori*, ordinairement utilisée pour mesurer l'efficacité d'ouvrages de protection (digues, barrages) et l'intérêt d'actions futures de prévention et de protection, ne donnera pas les mêmes résultats qu'une évaluation *ex post*, *a posteriori*, recensant le bilan d'impacts déjà survenus.

Une évaluation des enjeux et de la vulnérabilité des territoires soumis aux risques d'inondation, afin de mieux cerner la fragilité des espaces et leur capacité de résistance, peut aussi précéder l'évaluation, qu'elle soit *ex ante* ou *ex post*. En développant, ou non, cette nouvelle direction de recherche qui mobilise de nouvelles connaissances du milieu le chiffrage ne sera pas le même. Cette approche est très utile dès

qu'il s'agit d'aider à la définition de mesures réglementaires de maîtrise de l'occupation des sols en zone inondable.

Par ailleurs, dans le cas des inondations, quels que soient les moyens déployés on n'obtient jamais que des ordres de grandeur, des résultats toujours entachés de fortes incertitudes. Leur interprétation est très dépendante des présupposés et du seuil d'acceptabilité des impacts.

Ainsi, les pertes financières incluent, au-delà des coûts directs relatifs au remplacement ou à la réparation des biens endommagés, les dépenses engagées durant la crise (opérations de sauvetage, de secours d'urgence, d'assistances diverses, de déblaiement, de nettoyage) et les coûts indirects à plus ou moins long terme. Il est difficile ici d'être précis et exhaustif.

De même, en toute logique, il conviendrait de faire apparaître également les gains financiers dus à la catastrophe : gains liés aux activités de réparation pour les entrepreneurs et les commerçants, gains liés aux transferts d'activités pour les entreprises de substitution situées hors de la zone du sinistre. Toutes choses qui engendrent des recettes pour les agents économiques concernés. De même, les aides financières exceptionnelles apportées par l'État dans ces situations et les indemnités des assurances peuvent être partiellement assimilées à des « subventions », puisqu'elles permettent la rénovation à peu de frais d'outils de travail obsolète ou de biens anciens. Toutes les évaluations ne tiennent pas compte de ces gains dans les mêmes termes. Enfin, l'évaluation doit tenir compte du facteur spatial, en différenciant des zones où les résultats sont, évidemment, très divergents :

- la zone interne qui est le territoire directement touché par la catastrophe et où s'observent les dommages directs mais aussi indirects ;
- la zone d'influence qui correspond au territoire périphérique concerné économiquement par les retombées de la catastrophe, positives (entreprises participant à la reconstruction, le renouvellement des biens) et négatives (dépendantes des producteurs et consommateurs sinistrés) ;
- la zone externe, peu concernée par l'incidence économique de la catastrophe, mais qui est mise à contribution dans des opérations d'indemnisation, de subvention, ou de prêts.

De toutes manières, dans les faits, ces estimations sont souvent négligées ou peu considérées au regard de rapports de force politiques : il n'est que de penser au retard pris dans l'élaboration des Plans de prévention des risques par les communes et autres collectivités territoriales, dont il sera question au chapitre 7.