

Études d'impact et enquêtes publiques : deux procédures réglementaires en inadéquation avec la gestion intégrée des espaces littoraux

Claire CHOBLET

Géolittomer LETG UMR 6554 - CNRS
IGARUN-Université de Nantes
Rue de la Censive du Terre
BP 81227
44312 – NANTES Cedex 3

Résumé : La réglementation environnementale imposée dans les décisions d'aménagement s'est développée en France suite au contexte de croissance des "Trente Glorieuses". Les littoraux, soumis à une forte densification et expansion de l'occupation humaine, font ainsi dès la fin des années 1970 l'objet de plusieurs mesures réglementaires qui visent à limiter leur dégradation. Les études d'impact et les enquêtes publiques font partie de celles-ci en exigeant la prise en compte de l'environnement pour une large majorité des projets d'aménagement. Seulement, la mise en œuvre de ces deux procédures se révèle parfois peu efficace au vu de la complexité du système littoral, comme en témoignent certains exemples pris sur la façade atlantique française. Pourtant, ces "outils" réglementaires ne montrent-ils pas un intérêt certain pour la préservation de la nature littorale, voire la gestion de la zone côtière grâce aux données sur l'environnement (physique, socio-économique) et l'espace (vécu, perçu) qu'elles produisent ?

Mots-clés : Littoral. Environnement. Concertation. Gestion. Littoral atlantique français.

Abstract : Environmental legislation in the planning decisions has been developed in France in the seventies. Coastal degradations due to the strong expansion of the human occupation became in the end of these years the object of several lawful measurements. Impact studies and public investigations form part of those, requiring to take into account the environment for a majority of management projects. However, the implementation of these two procedures sometimes appears not very effective because of the complexity of the coastal system, as prove certain examples taken on the French Atlantic coast. However, these lawful "tools" do not show an interest for coastal conservation, even the management of the coastal zone thanks to the data on the environment (physical, socio-economic) and space (lived, perceived) that they produce ?

Key words : Coast. Environment. Consultation. Management. French Atlantic Coast.

À la fin des années 1970 s'est développée sur le territoire français une réglementation obligeant à mieux tenir compte de l'environnement lors de décisions d'aménagement. Les littoraux français ont ainsi fait l'objet d'une législation spécifique et adaptée, comme la Loi Littoral de 1986 qui impose notamment à travers la planification territoriale une série de contraintes visant à la protection de ces milieux fragiles enclins à d'importantes dégradations, essentiellement dues à la densification et l'expansion de l'occupation humaine. Sur l'ensemble du territoire et à l'échelle d'un aménagement, d'autres procédures comme les études d'impact et les enquêtes publiques vont également contribuer à une meilleure prise en compte de l'environnement préalable aux décisions d'aménagement.

Après une brève description du contexte dans lequel elles ont été instaurées, il s'agit de voir comment ces procédures, écrites pour le territoire national, s'appliquent difficilement à un espace spécifique comme le littoral. Leurs principaux dysfonctionnements seront ensuite exposés avant de proposer certaines améliorations envisageables de la réglementation afin qu'elle contribue à une meilleure gestion intégrée des espaces littoraux. Les exemples qui illustrent le texte sont tirés de dossiers d'études d'impact et d'enquêtes publiques, essentiellement consultés en préfecture et dans les tribunaux administratifs (fig. 1), sur la partie nord de la façade atlantique française.

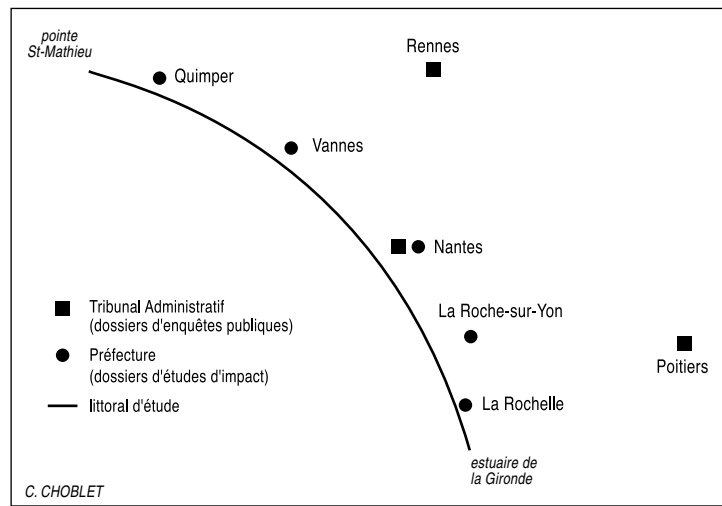


Fig. 1 : Administrations consultées sur le secteur d'étude

I - LE CONTEXTE

A - Une prise de conscience étatique de l'environnement et sa concrétisation réglementaire

Après la Seconde Guerre mondiale, le rythme de croissance est soutenu sur la quasi-totalité du territoire où la priorité est donnée au développement économique. De grands travaux sont alors entrepris sans véritable prise en compte de l'environnement puisque prime pour les citoyens la recherche du confort et de la modernité au détriment de la préservation et de la gestion durable des ressources et des paysages naturels. Le littoral atlantique français ne fait pas exception à la règle. Il est même une cible privilégiée du fait du développement intensif des loisirs liés aux congés payés. Ainsi, de la Seconde Guerre mondiale aux années 1990, le rythme de croissance double tous les dix ans environ, sur presque toute la côte atlantique, exceptée sur la côte aquitaine où le développement est "maîtrisé" par la MIACA (Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine, Secrétariat général de la Mer & DATAR, 1996).

Ces importants bouleversements vont susciter dès les années 1970 une prise de conscience de la dégradation environnementale, générant la mise en place d'une réglementation spécifique. C'est ainsi que la loi de 1976 relative à la protection de la nature va instaurer les études d'impact, procédures qui vont marquer un tournant majeur en matière de politique environnementale.

Si l'on se focalise sur le littoral en particulier, on note que l'action publique de protection et les volontés politiques s'affirment progressivement (Conservatoire du littoral en 1975, taxe départementale pour les espaces naturels sensibles, classement de sites...) et trouvent leur accomplissement avec la loi Littoral de 1986.

Aujourd'hui, les préoccupations environnementales sont de mieux en mieux intégrées par le gouvernement, comme le traduit le discours de D. Voynet au Sénat en 1998.

B - L'ouverture de la conscience collective aux préoccupations environnementales

Parallèlement est soulevée l'inadéquation des moyens de participation des citoyens français, qui se sentent pourtant de plus en plus concernés par leur environnement quotidien. Or, tout projet d'aménagement, quelle que soit son importance, génère à plus ou moins long terme des impacts sur l'environnement humain ou naturel, mobilisant de nombreux acteurs : ainsi, les répercussions spatiales de l'aménagement (souvent positives sur le plan socio-économique mais préjudiciables pour le milieu récepteur) vont faire émerger des territoires d'enjeux entre l'intérêt général prôné par les uns, et les intérêts particuliers farouchement défendus par les autres.

C'est dans l'enchevêtrement de ces espaces de conflits, d'information et de concertation qu'il conviendrait idéalement d'encourager le dialogue et de jouer la carte de la transparence, c'est-à-dire de donner de l'information au public ainsi que les moyens de comprendre cette information. Les limites souvent indéterminées de ces espaces vont au fur et à mesure être structurées par des procédures réglementaires qui tant au niveau national qu'euro-péen, visent de plus en plus à la prévention, l'anticipation, ainsi qu'à la diffusion de l'information concernant les impacts environnementaux. La loi qui va réformer la participation publique est la loi dite "Bouchardeau" de 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques, censée apporter un éclairage environnemental aux différents acteurs citoyens, avant de leur ouvrir la porte de la participation.

En ce début du XXI^e siècle, les divergences entre aménageurs et protecteurs de l'environnement sont toujours présentes, mais la réglementation mise en place dans les années 1970 à 1990 a mûri et s'est imposée dans la conscience collective et individuelle, les comportements ont changé, évolué, et les citoyens devraient aujourd'hui mieux tirer parti des outils réglementaires mis à leur disposition. Réciproquement, ces "outils" évoluent en réponse à une importante demande de démocratie participative. La protection de l'environnement et la concertation publique sont au cœur des préoccupations du moment, et chacun est amené à se sentir concerné par la mise en place de nouveaux concepts et principes (de prévention, de précaution, gestion intégrée, développement durable) et du débat qui y est associé, encore trop réservé aujourd'hui à quelques "initiés".

II - PRÉSENTATION ET CONSTAT D'UNE EFFICACITÉ RELATIVE

A - Brève présentation des études d'impact et des enquêtes publiques

Le principe de l'étude d'impact consiste à faire précéder la réalisation de certains aménagements publics ou privés d'une étude scientifique et technique permettant d'évaluer les conséquences des projets sur l'environnement (Décrets n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et n° 93-245 du 25 février 1993). Chaque année en France sont réalisées 5 000 à 6 000 études d'impact, dont deux tiers concernent des projets privés et un tiers des projets publics. L'objectif est d'optimiser l'adéquation entre un type d'aménagement donné et un espace donné, afin de minimiser les impacts négatifs du projet. Dans les faits, il s'agit principalement de contraindre le maître d'ouvrage et l'administration à prendre en compte l'environnement naturel et social au même titre que les considérations techniques et économiques.

De son côté, l'enquête publique, issue de la loi Bouchardeau, affirme une nouvelle volonté d'information et de participation des citoyens aux décisions comportant un risque environnemental. Elle offre à toute personne intéressée la possibilité de lire l'étude d'impact et demander diverses informations sur le projet, puis de donner son avis sur l'opportunité de l'aménagement et soumettre des suggestions pour en améliorer certains aspects. L'élargissement du champ des préoccupations publiques depuis une vingtaine d'années amène toujours plus de participants à ces enquêtes : il s'agit notamment sur le littoral d'association de protection ou de mise en valeur d'un espace, de voisins ou résidents, de syndicats (aquaculteurs, pêcheurs), de touristes et de plaisanciers. La majorité d'entre eux « s'appuie de plus en plus sur des considérations liées à la qualité de la vie ainsi qu'à la protection de l'environnement, et utilise la procédure d'enquête comme une "caisse de résonance" à leurs revendications, faisant ainsi échec à des projets considérés par eux comme socialement, politiquement, économiquement ou scientifiquement contestables » (Hostiou & Hélin, 1993). La participation reste néanmoins très variable d'un projet à l'autre : un aménagement portuaire peut ainsi mobiliser plusieurs centaines de personnes à l'enquête (projet d'extension du terminal portuaire de Fromentine : 76 observations, 1 892 envois de bulletins/cartes, 64 courriers et 325 signatures sur pétitions) alors que le nombre d'interventions sera faible, voire nul pour d'autres aménagements (travaux de défense contre la mer sur le littoral des communes de Saint-Hilaire de Riez et Brétignolles-sur-Mer : 10 interventions sur 8 permanences).

L'étude d'impact est indissociable de l'enquête publique, puisque la première sert de support à la connaissance et l'information du citoyen lors de la deuxième. Plusieurs décrets instaurent d'ailleurs des liens entre elles (Décret de 1993 : harmonisation des seuils financiers).

La figure 2 montre, en les simplifiant, les fonctions et les interactions entre les trois grandes sphères d'acteurs autour d'un projet d'aménagement.

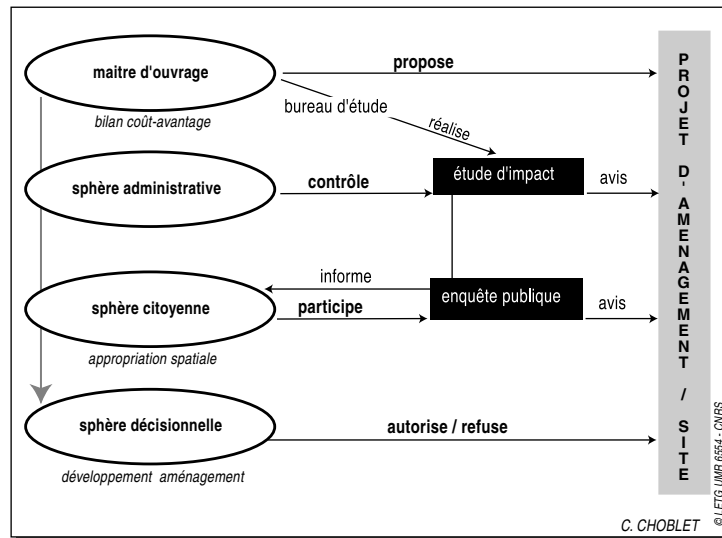


Fig. 2 : Rôle des acteurs lors de l'élaboration d'un projet d'aménagement

B - De nombreux dysfonctionnements...

Qu'elles soient liées au fond ou à la forme, de nombreuses critiques jalonnent le parcours des études d'impact et des enquêtes publiques. Les plus fréquentes sont ici exposées et concernent :

- La période et la durée de réalisation de l'enquête publique : un mois en fin de parcours permet difficilement une modification de la prise de décision.
- La rigidité de l'enquête publique, qui devient un véritable carcan réglementaire entraînant fréquemment des complications, voire l'annulation d'un projet pour vice de forme. De plus, le volume et la complexité des dossiers d'études d'impact ne permettent pas une réelle information pour la majorité des citoyens ; par exemple, l'étude d'impact relative à l'extension portuaire de Donges-est (44) totalise environ 1 000 pages, il faut donc une dizaine d'heures pour la lire, et plus encore pour la comprendre !
- La motivation calculée du public, qui privilégie trop souvent ses intérêts particuliers : on peut souligner ici l'importance de l'effet "nimby" (*not in my back yard*) qui concerne les habitants ou les usagers de l'aire d'influence immédiate du projet : « oui au projet mais pas chez moi ! ». Ce comportement devrait inciter le maître d'ouvrage à mettre l'accent sur l'intérêt général de son projet.
- Le manque d'objectivité des études d'impact, du fait de la dépendance (notamment financière) du bureau d'étude vis-à-vis du pétitionnaire.
- La proposition de variantes, imposée par la loi de 1976 : l'intervention très en aval des études d'impact dans le processus de décision valide souvent une solution sans qu'aient vraiment été examinées d'autres variantes. En théorie, l'aménageur doit soumettre plusieurs variantes au projet, ce qui n'est pas vérifié dans la pratique : l'étude d'impact devient plus une présentation du projet et non une discussion permettant aux citoyens de faire le choix entre diverses alternatives. La majorité des dossiers étudiés proposent des projets différents mais sans les développer (surcoût de l'étude), ce qui revient finalement à accréditer le projet initial, qui apparaît comme le meilleur choix. Cette conception des études d'impact trop en aval accentue leur caractère artificiel (Senna, 1992).
- Les mesures compensatoires, très peu réglementées puisqu'il est mentionné : « les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire », le terme "envisager" n'a pas de caractère obligatoire, ce qui signifie juridiquement qu'il s'agit d'une simple déclaration d'intention ou d'un engagement moral. Plus souvent économiques qu'écologiques, ces dernières sont également très

insuffisantes dans la majorité des cas, ce qui explique les avis défavorables fréquents de la DIREN. (Exemple : projet d'implantation d'éoliennes sur le littoral de Bouin (85) : la principale mesure compensatoire s'attache au dédommagement des riverains, c'est-à-dire le remboursement des agriculteurs pour leur perte de revenus imputable au terrain annexé).

C - ... et des problèmes généraux propres à la France

On remarque en France une faible motivation vis-à-vis des préoccupations environnementales : les responsables, hommes politiques ou techniciens, ne sont pas incités à soulever des problèmes environnementaux ; on peut même parfois leur reprocher de prétexter l'urgence d'un aménagement pour remédier à un problème économique ou social, cela visant à esquiver les conséquences environnementales du projet au détriment de résultats économiques immédiats. Par ailleurs, on note un certain laxisme français vis-à-vis de la réglementation européenne, que révèle le retard systématique de transcription en droit français des directives européennes (retard de plusieurs années pour la transposition de la directive communautaire de 1985 traduite en droit français par le décret 93-245 du 23 février 1993 relatif aux études d'impact et aux champs d'application des enquêtes publiques ; transcription des articles 6 et 12 de la directive Habitat de 1992 en décembre 2001, etc.). Mais si l'on reste au niveau national, force est de constater la même lenteur et ses effets néfastes pour l'environnement : par exemple, le temps important écoulé entre la loi de 1976 et la publication du décret d'application de 1977 a permis à certains travaux d'être réalisés sans étude d'impact, dans la précipitation.

Concernant les dossiers d'études d'impact, il apparaît que ces documents sont essentiellement considérés comme de l'information destinée à prouver dans quelles mesures un projet respecte l'environnement. En pratique, il s'agit plus d'une formalité administrative que d'une réelle prise en compte de l'environnement lors de l'élaboration des projets d'aménagement (Godard, 2000).

III - LA COMPLEXITÉ DU LITTORAL PERMET-ELLE UNE APPLICATION EFFICACE DU DROIT DES ÉTUDES D'IMPACT ET DES ENQUÊTES PUBLIQUES ?

Bien qu'il ne soit pas explicitement cité dans les textes de droit et les décrets réglementaires relatifs aux études d'impact et enquêtes publiques, le milieu littoral, par sa nature sensible, contraint une très large majorité d'aménagements à la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique (art L.146-4, L.146-6), cette dernière valant également pour les documents de planification (PLU, DTA, SMVM...). Seulement, la spécificité du littoral souligne certaines limites à l'application de ces deux procédures, entre autres par l'inadaptation des seuils techniques et financiers. Plusieurs réflexions sont ici exposées.

A - Un espace réduit peuplé et convoité

De ce fait, le littoral est le support de nombreux conflits d'usage : tout aménagement, équipement, qui privilégie un usage en particulier rencontre inéluctablement une opposition. La cohabitation d'espaces peuplés et d'espaces protégés accentue la difficulté pour trouver une entente dans de courts délais. Elle peut, par exemple, imposer une localisation peu judicieuse de certains équipements sanitaires, comme une station d'épuration en site classé. Par ailleurs, on relève des difficultés d'adaptation pour certaines normes nationales et européennes : par exemple, de nombreuses activités (conchyliculture, agriculture, exploitations forestières, etc.) doivent répondre à des normes sanitaires de plus en plus strictes et pour cela construire des bâtiments supplémentaires ; cependant, l'espace littoral ne leur permet pas ou ne leur donne pas le droit de s'étendre.

B - Un espace dynamique et mal défini

La prévision des impacts d'un aménagement à moyen ou long terme est parfois faussée du fait de la mauvaise prise en compte de la dynamique côtière. Peu de textes ayant trait aux études d'impact et aux enquêtes publiques prennent en considération cette dynamique, si ce n'est dans la circulaire du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral : « lorsque des travaux de défense apparaissent nécessaires (...) il est important que les projets ponctuels soient précédés d'une démarche

globale et concertée intégrant un ensemble d'études scientifiques, techniques et économiques sur une section significative du littoral afin que soient limités les effets pervers de toute intervention sur le trait de côte (report de l'érosion sur un secteur voisin avec parfois aggravation du phénomène, perturbation du transit littoral, etc.) ».

Finalement, les véritables conséquences du projet sont souvent mal exprimées (ou ignorées ?) dans l'étude d'impact. On y relève fréquemment de fortes incertitudes quant à l'évolution du trait de côte : va-t-il se stabiliser ou reculer ? [exemples : 1) - île de Noirmoutier : travaux de défense contre la mer ; 2) - Saint-Hilaire de Riez et Brétignolles-sur-Mer (côte de lumière) : travaux de stabilisation et de confortement de la falaise ; 3) - La Barre de Monts : projet d'extension du terminal portuaire de Fromentine - incertitudes de l'étude courantologique -]. Ces manques de précision ou défauts d'analyse, par exemple sur les rythmes d'envasement de certains ports, remettent en cause l'utilité de l'étude d'impact : celle-ci est-elle seulement un alibi pour conforter l'aménageur ? Malgré une amélioration de la qualité des études d'impact, ces incertitudes traduisent de réelles lacunes scientifiques concernant les effets d'aménagement sur les littoraux souvent liées au manque de moyens attribués.

D'autre part, cette dynamique accentue le problème de non suivi des impacts et du manque de contrôle des mesures compensatoires citées dans l'étude d'impact : les administrations n'ont souvent pas le budget nécessaire pour assurer ces suivis, ce sont donc les associations qui s'en chargent généralement malgré un manque de temps et de moyens. Précisons que ni la loi ni le décret n'organisent un contrôle efficace des études d'impact, la procédure eut été plus satisfaisante si on avait obligé le pétitionnaire à soumettre son étude au contrôle officiel d'un organisme spécialisé (Prieur, 2001).

Enfin, un aménagement côtier (épi, protection contre la mer, etc.) ou des aménagements non littoraux ayant des impacts directs sur la morphologie et l'environnement littoral (exemples : barrages et problèmes de sédimentation, élevages et problèmes de pollution, etc.) peuvent avoir de fortes répercussions sur une commune littorale voisine. Il y a donc remise en cause de la définition du périmètre de l'enquête publique : jusqu'où étendre le territoire de l'enquête publique, et sur quels critères (économiques, écologiques ou les deux) ?

C - Un espace sensible et complexe

Les études d'impact négligent souvent cette sensibilité et usent parfois d'arguments litigieux pour justifier le projet (exemple du parc éolien des polders du Daim (commune de Bouin, 85) : l'étude d'impact précise que les éoliennes nécessitent la proximité immédiate de l'eau (en réponse à l'art. L.146-4 II du CU) car les vents ne sont pas aussi puissants s'il y a frottements avec la terre (rugosité) ; par contre, elle passe rapidement sur le fait qu'il s'agit d'un site en ZNIEFF 2, à proximité d'une ZNIEFF 1 et d'une ZICO).

Par ailleurs, la complexité anthropique et naturelle est généralement sous estimée par certains bureaux d'études qui parfois réalisent leur étude d'impact à moindre coût (choix du moins disant), d'où plusieurs incohérences ou incertitudes. Quant aux commissaires enquêteurs, ils n'ont la plupart du temps que peu de connaissances concernant l'environnement littoral (peu de formation) : le rôle d'experts compétents et indépendants a donc pour ce milieu toute son importance.

Enfin, force est de constater que les critères techniques et financiers des projets prévalent sur la sensibilité du milieu littoral. Il en résulte certaines inadaptations des seuils, pouvant par exemple se traduire par la dispense d'étude d'impact d'un ouvrage peu coûteux qui nuira pourtant gravement à l'environnement local, l'ampleur des dégâts n'étant pas toujours proportionnelle au coût des travaux.

D - Un espace de contradictions réglementaires

Si plusieurs incohérences peuvent être soulevées entre les articles de la loi Littoral, on peut aussi relever des contradictions entre cette dernière et le droit des études d'impact et des enquêtes publiques. Par exemple, la proposition de variantes au projet est obligatoire dans l'étude d'impact, alors qu'une seule option est réalisable dans certains cas (exemple de la reconstruction d'un bâtiment conchylicole

pour le LEP de Guérande (44), la loi Littoral imposant de reconstruire exactement au même endroit, l'étude de variantes au projet devient très réduite).

Ces contradictions sont loin d'être spécifiques au droit des études d'impact et des enquêtes publiques. Les deux exemples suivants illustrent la contrainte, et même parfois le non-sens posé par certaines lois pourtant censées protéger l'environnement :

- la réglementation relative aux espèces protégées qui interdit, pour certaines espèces rares ou endémiques à un milieu, la destruction ou le déplacement de ces espèces : *dans le marais breton, l'extension de deux stations d'épuration (par lagunage) est en projet sur les communes de La Barre de Monts et Beauvoir-sur-mer. Ces extensions sont d'intérêt public et contribuent à une meilleure gestion environnementale. Or, sur les sites choisis se trouve une espèce protégée, et tout autre emplacement est impossible : une dérogation à la loi est alors obligatoire, entraînant de longues et coûteuses procédures qui n'aboutissent que très rarement.*

- la loi Littoral, qui protège certains espaces au titre des espaces remarquables dans une commune littorale (seuls des aménagements légers sont autorisés), alors que le même espace n'est pas protégé dans la commune voisine rétro-littorale. *La déviation routière de Beauvoir-sur-mer en est l'illustration : le projet est bloqué.*

Malgré plusieurs évolutions des études d'impact et des enquêtes publiques depuis leur institution, on constate un décalage permanent entre le contenu théorique des textes et leur mise en pratique sur les espaces littoraux. Les remarques précédentes permettent de souligner les lacunes encore pesantes de l'étude d'impact et de nuancer le soi-disant essor de démocratie participative.

IV - ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES

A - L'appropriation spatiale comme facteur de gestion intégrée des espaces littoraux

La forte identité des milieux littoraux en fait des espaces vécus originaux. De nombreux acteurs se sentent concernés par les modifications qui y sont apportées : tout nouveau projet doit alors, en plus de la contrainte réglementaire, être soumis à une certaine forme de contrainte sociale. Or, les nombreux enjeux en présence, souvent à l'origine de conflits d'usage, ne peuvent plus permettre la réalisation d'un aménagement sans la transparence d'une concertation préalable. Ainsi, des "territoires" de la concertation vont se former du fait de l'appropriation d'un site, d'un espace littoral par une population variée (professionnels, touristes, plaisanciers, pêcheurs à pied...). L'emprise spatiale et temporelle de ces nouveaux territoires va directement jouer sur la sphère décisionnelle, l'influençant plus ou moins fortement.

On s'aperçoit dans les dossiers d'enquête publique de l'attachement et de la connaissance qu'ont les usagers de ces espaces. On peut regretter le manque de prise en compte des réflexions pragmatiques faites dans ce cadre : les décideurs ont aujourd'hui un outil leur permettant un retour d'opinion et d'information, mais ils n'en tiennent que très peu compte. Une meilleure considération des remarques réalisées dans le cadre de l'enquête publique irait véritablement dans le sens d'une gestion intégrée des espaces littoraux.

B - Comment améliorer les études d'impact et les enquêtes publiques afin de mieux protéger le littoral ?

Plusieurs moyens peuvent être envisagés pour renforcer la pertinence et l'efficacité des deux procédures étudiées. L'étude d'impact, qui répond déjà au principe de précaution, pourrait être développée dans le sens de la prévention ; ainsi, « *un pas supplémentaire serait franchi si l'étude d'impact ne devait plus se contenter d'afficher l'impact réel et constatable du projet, ni même l'état des risques prévisibles et des moyens pour y faire face, mais aussi les incertitudes et les moyens pressentis pour, sinon s'en prémunir, du moins tenter de les réduire* » (Chassandre, Falque et al, 1997). D'autre part, engager une réflexion globale de l'aménagement littoral peut être favorisé par des retours d'expérience (communication entre administrations...), démarche actuellement inexistante qui permettrait par la même occasion un gain de temps. Le développement d'une commune ne peut se faire en l'absence d'une réflexion plus large (intercommunale : SMVM, Pays, etc.) car la

multiplication de projets appelant les mêmes équipements et les mêmes activités dans plusieurs communes voisines ne signifie pas forcément un développement équitable (cela peut par exemple générer de futures friches touristiques (Senna, 1992)) : c'est au contraire une complémentarité des espaces qui conduit à une situation équilibrée. Ces retours d'expériences ne sont envisageables que dans un système de capitalisation des savoir-faire et des connaissances (Conchou, 1997) ; or, les études d'impact représentent aujourd'hui une masse d'informations et de données peu ou pas exploitées, dispersées dans de nombreux organismes (les ports autonomes, les affaires maritimes, la DDE, la DDAF, la DRIRE, EDF, etc.).

De son côté, la participation publique doit être encouragée, notamment par les politiques. Associée à d'autres procédures, l'enquête publique informe et ouvre la concertation, mais on ne peut pas parler de réel dialogue : le partage du pouvoir décisionnel n'est pas intégré par nos élus, attitudes que de nombreuses raisons historiques et culturelles expliquent. Or, la participation du public à l'élaboration d'un projet renforce le projet, aide à rallier son soutien, accroît l'efficacité de la surveillance continue et de l'évaluation de ses impacts, ainsi que des mesures d'atténuation et de restauration liées (Therivel & Thompson, 1996). Le fait d'élargir la concertation et les interventions publiques pendant la phase d'élaboration de l'étude d'impact limite considérablement les recours en contentieux. De bons résultats valident déjà cette démarche qui consiste par exemple pour le maître d'ouvrage à solliciter l'avis et la participation des associations [exemples : 1) - Parc éolien des polders du Daim, commune de Bouin (44) : dans cette étude, la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) a été associée à la rédaction du volet sur l'avifaune, et chargée de la surveillance des impacts sur celle-ci ; le pétitionnaire valorise ainsi son étude par ce partenariat, et évite par la même occasion un conflit fréquemment soulevé par la présentation aux associations d'un projet fini. 2) - Projet de défense côtière lourde à La Tranche-sur-mer (85) : suite à l'échec de deux enquêtes publiques (appuyées par une expertise défavorable), un troisième projet de défense est proposé. Le maître d'ouvrage sollicite l'Association de Défense de l'Environnement Vendéen (ADEV) au moment de l'étude d'impact afin d'accréditer son projet. L'ADEV engage alors une expertise avec les Services Maritimes pour étudier les impacts du projet sur la côte. Ceux-ci s'avérant trop importants, le projet est abandonné avant même la mise à l'enquête. Cette initiative est bénéfique, puisqu'elle a évité une longue procédure d'enquête publique, en instaurant un dialogue plus en amont avec l'association].

En plus de ces démarches, de nombreuses propositions sont régulièrement posées : nécessité de multiplier la publicité (médiat, etc.), d'instituer un système visant à donner les moyens nécessaires au public pour formuler et valider ses propositions, enfin, possibilité de financer des expertises pour donner aux citoyens une vision objective du projet, celles-ci devant être réalisées par des bureaux d'études extérieurs et indépendants de l'Administration (financées soit au coup par coup par le maître d'ouvrage, soit par la création d'un fonds commun d'aide à la contre-expertise).

Enfin, que cela concerne les études d'impact ou la concertation publique, il est intéressant d'étudier leur fonctionnement dans différents pays européens, mais surtout aux États-Unis et au Canada : même si ces modèles présentent eux aussi leurs propres limites, l'évaluation environnementale y est réalisée très en amont des projets et s'applique aux politiques, aux plans et aux programmes, c'est-à-dire sur un domaine beaucoup plus vaste qu'un simple projet d'aménagement.

Conclusion

Bien qu'encore souvent considérées comme des procédures "alibi" servant à légitimer un projet, les études d'impact et les enquêtes publiques ont indéniablement contribué à une meilleure prise en compte de l'environnement. Néanmoins, en dépit de leurs nombreuses réformes, on constate un manque de volonté générale pour optimiser leur application, et le littoral, du fait de ses enjeux et de sa fragilité, nécessiterait des évolutions plus marquées. Une mise en pratique plus rigoureuse et contrôlée de ces deux procédures favoriserait vraisemblablement une protection environnementale plus efficace. Mais l'application stricte du droit montre ses limites...

Les tendances actuelles y remédient progressivement en privilégiant l'anticipation par la concertation : la participation publique est encouragée dans différents cadres offrant une plus grande souplesse réglementaire. Le littoral morbihannais est un modèle en la matière, puisque des projets comme le schéma de mise en valeur de la mer et le parc naturel (golfe du Morbihan) ou encore la charte agri-conchylicole (Ria d'Étel) multiplient les occasions de réunions publiques, ouvrant le débat à l'ensemble des acteurs.

Aussi, l'enquête publique, si elle a été à l'initiative de la concertation, est devenue trop rigide et surtout trop tardive pour être satisfaisante, particulièrement en milieu littoral.

Pourtant, les nombreuses informations relatives à l'aménagement du territoire détenues dans les études d'impact et les enquêtes publiques déjà réalisées mériteraient d'être valorisées afin de susciter les retours d'expériences et proposer une vision globale plutôt que locale, élément fondamental d'une meilleure gestion intégrée de la zone côtière.

Bibliographie

CHASSANDRE P., FALQUE M. *et al*, 1997. Environnement : pour une étude d'impact stratégique. *Le Moniteur*, n° 4 881 du 13 juin 1997, pp. 82-85.

CONCHOU O., 1997. *XX^e anniversaire des études d'impact en France*. Actes du colloque, 18 novembre 1997, Hieaux Reus Partner, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

GODARD E., 2000. *Les études d'impact : analyse critique et constats*. Mémoire de maîtrise, IGARUN, Université de Nantes, 93 p + annexes.

HOSTIOU R. & HELIN JC., 1993. *Droit des enquêtes publiques*. Publications du Moniteur (Editions Le Moniteur), collection l'Actualité Juridique, Paris, 393 p.

PRIEUR M., 2001. *Droit de l'environnement*. Paris, Dalloz, 4^e éd., 944 p.

Secrétariat général de la Mer & DATAR, 1996. *Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire*. Actes de la journée du 15 octobre 1996. Rapport du groupe atlantique (groupe de prospective maritime et littorale de la façade atlantique).

SENNA P., 1992. *La prise en compte du milieu naturel, au travers de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, lors de projets d'aménagement touristique de type récréatif*. Mémoire de DESS, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, Institut de recherches et d'études supérieures du tourisme, 131 p.

THERIVEL R. & THOMPSON S., 1996. *Strategic Environmental Assessment and Nature Conservation*. Report to English Nature, Peterborough, UK.

Déclaration introductive du gouvernement au débat sur l'Aménagement du territoire, discours de D. Voynet au Sénat, 1998.